



**O PLANEAMENTO COMO PROCESSO ESSENCIAL NA POLÍTICA E NA ESTRATÉGIA**

**O CASO DA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR 2006-2016**

**HÉLIO CARLOS RASTEIRO ANTUNES**

**Orientador: Professor Catedrático Convidado ANTÓNIO SILVA RIBEIRO**

**DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ESTRATÉGIA**

Lisboa

2014



*“O planeamento consiste em determinar e balancear objectivos e recursos para alcançar uma dada meta de acordo com um determinado caminho. A Estratégia exige ainda os limites do horizonte e a escolha de rota capaz de identificar e alinhar objectivos e interesses.”*

*Adriano Moreira*

*“A história das sociedades é feita de um diálogo permanente entre a força das raízes antigas e a vontade das novas gerações.”*

*Guilherme d’Oliveira Martins*

## AGRADECIMENTOS

Considero a formação como o início de um caminho e não como um fim. A conclusão desta dissertação marca uma etapa num planeamento estratégico que idealizei para a minha vida. Após ter feito uma análise *SWOT* ao meio universitário, encontrei no ISCSP o lugar ideal para colocar em marcha o meu plano.

Este estudo não poderia ter sido concluído sem a assistência extraordinária de algumas pessoas, às quais devo o meu profundo agradecimento por me fazerem acreditar que um dia eu chegaria aqui. Desde já agradeço aos meus Pais por tudo, pela oportunidade, compreensão, apoio e transmissão de valores sem preço. Ao meu tio Álvaro, que me acompanha em todos os momentos em que preciso de me superar. Ao Paulo, que me fez passar do micro ao macro com a subtilidade de quem tem o Dom da Liderança. À minha irmã que faz parte desta estratégia de vida. À Cristiane por toda a compreensão, apoio, crença e perseverança transmitida. Ao meu Amigo e colega Luís Duarte que incondicionalmente acompanhou todo este caminho. Ao José Fontes pela disponibilidade, paciência e todo o conhecimento dispensado. Aos meus Amigos, aos quais me curvo perante a grandeza de cada um e pela compreensão dos “Nãos” que ouviram. Correndo o risco de me esquecer de algum sinto-me na obrigação de mencionar: André Matias, Hugo Sousa, Ana Sousa, Carlos Silvestre, Telmo Carvalho, Luís Cerveira, Margarida Belo, Fábio Eugénio e Christoph.

Um especial agradecimento ao Professor, António Silva Ribeiro por ter aceite ser meu orientador e por toda a sapiência que me transmitiu. Nunca vou esquecer o “Coragem Hélio, muita coragem.” Foi um orgulho poder ter sido orientado pelo Professor.

## RESUMO

O pensamento e a acção entre a Política e Estratégia têm sido fundamentais para o sucesso das organizações num mundo cada vez mais competitivo e em constante mudança.

Existe uma crescente imprevisibilidade e mutação das situações político-sociais, onde as relações internacionais, instabilidades internas e processos de globalização com escassez e *sede* de recursos, conduzem à emergência de novas abordagens à Segurança Nacional e Internacional. Desta forma, merece toda a atenção o binómio Segurança/Desenvolvimento, inserido num planeamento estratégico, para um sector como o Mar que engloba um enorme leque de riscos e ameaças com várias dimensões, onde as fronteiras geográficas e de soberania estão cada vez mais diluídas

Neste sentido, os decisores adoptam tentativas de antecipação dessas mudanças. A Estratégia auxilia, assim, a Política a definir os objectivos para esta realidade, estabelecendo acções preventivas contra as ameaças e explorando as oportunidades que o ambiente externo oferece, tendo como base as forças e fraquezas que a própria organização identifica no ambiente interno.

Surge nesta relação o Planeamento estratégico, onde se colocam etapas do processo que analisa todos os factores e tenta *tirar uma fotografia ao futuro*, imagem essa que procura tomar *cor e forma* nos Planos elaborados no processo estratégico.

Procurar-se-á aplicar o processo e os conceitos à Estratégia Nacional para o Mar (ENM) no período de 2006-2016. Estratégia que merece toda a atenção em relação à multidisciplinaridade, intersectorialidade e complementaridade. Havendo necessidade de observar as convicções político-ideológicas, as quais poderão não ser estruturadas por análise e pensamento estratégicos, deixando-se assim surpreender pela realidade.

**Palavras-chave:** Estratégia, Política, Planeamento, Processo, Mar.

## **ABSTRACT**

The thought and action between Policy and Strategy have been key to the success of organizations in a world increasingly competitive and constantly changing. There is a growing unpredictability and changing socio-political situations, where international relations, internal instabilities and processes of globalization with a shortage of resources and thirst lead to the emergence of new approaches to National Security and International. Thus deserves all the attention the binomial Security / Development entered into a Strategic Planning for a sector as the Sea that encompasses a huge range of risks and threats involved with various dimensions where geographical boundaries and sovereignty are increasingly diluted.

Thus, decision makers adopt attempts to advance these changes. The strategy helps to define policy objectives for this reality by establishing preventive action against threats and exploiting opportunities that the external environment offers, based on the strengths and weaknesses that the organization identifies itself in the indoor environment. Appears throughout this relationship Strategic Planning is where we all stages of the process that analyses all factors and tries to take a picture the future. Image that you like to take colour and shape in the plans elaborated in the Strategic Process. Will be sought to apply the process and concepts to the National Ocean Strategy (2006-2016). It deserves all the attention as to its multidisciplinary and intersectoral. Having the need to observe the political and ideological convictions that cannot be structured for analysis and strategic thinking is leaving so surprised by reality.

**Keywords:** Strategy, Policy, Planning, Process, Sea.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	III
RESUMO .....	IV
ABSTRACT .....	IV
ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES .....	IX
LISTA DE ACRÓNIMOS .....	X
<b>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO E METODOLOGIA .....</b>	<b>1</b>
1.1. O ÂMBITO DA DISSERTAÇÃO .....	1
1.2. METODOLOGIA .....	2
1.3. OBJECTIVOS .....	5
1.4. ESTADO DA ARTE .....	6
<b>CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
2.1. O PLANEAMENTO .....	9
2.2. POLÍTICA.....	10
2.3. O ESTADO .....	11
2.4. A SEGURANÇA.....	13
2.5. PODER.....	17
2.5.1. PODERES POLÍTICO E NACIONAL.....	17
2.5.2. PODER FUNCIONAL.....	21
2.5.3. O SOFT-POWER.....	23
2.6. CONFLITO E GUERRA .....	26
2.7. ESTRATÉGIA- EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO.....	27
2.8. RELAÇÃO ENTRE ESTRATÉGIA E POLÍTICA – BREVES CONSIDERAÇÕES .....	32

<b>CAPÍTULO III – A ACÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>36</b>
3.1. DESÍGNIO NACIONAL/VISÃO .....	36
3.2. OBJECTIVOS: BASE PARA OS DEFINIR .....	37
3.2.1. OBJECTIVOS NACIONAIS PERMANENTES E CONJUNTURAIS .....	41
3.3. SOBRE O PLANEAMENTO NA ACÇÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA .....	42
3.3.1. OS PLANOS .....	47
3.3.2. ELEMENTOS ESSENCIAIS AO PROCESSO ESTRATÉGICO.....	48
3.4. IMPORTÂNCIA DO CAPITAL HUMANO NA IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA.....	57
<b>CAPÍTULO IV – A APLICAÇÃO DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NO MAR DE PORTUGAL (ENM 2006-2016).....</b>	<b>60</b>
4.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MAR DE PORTUGAL .....	60
4.2. O PLANEAMENTO NA ESTRATÉGIA NACIONAL DO MAR 2006-2016 .....	65
4.2.1. MAR – ANÁLISE SWOT .....	65
4.3. ELEMENTOS ESSENCIAIS AO PROCESSO ESTRATÉGICO DO MAR (2006-2016) .....	67
4.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR.....	76
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>95</b>



## **Índice de ilustrações**

Ilustração 1 - Geocentralidade atlântica dos Açores .....	22
Ilustração 2-Modelo decisório de elaboração da estratégia(adaptado de Silva Ribeiro) .....	35
Ilustração 3- Base de definição dos objectivos de longo e médio prazo. ....	39
Ilustração 4 – Engrenagem conceptual.....	46
Ilustração 5 - Fases: Política e Estratégia (adaptado de Abel Cabral Couto).....	47
Ilustração 6 - <i>Strategic Planning Cycle</i> .....	49
Ilustração 7 - Elementos essenciais ao Processo de Planeamento Estratégico (adaptado de Silva Ribeiro).....	50
Ilustração 8- Análise SWOT (Adaptado de Idílio Fernandes).....	52
Ilustração 9 - Modelo teórico de Elaboração de uma Estratégia .....	56
Ilustração 10-Diagrama do grupo resistente à mudança (adaptado de O´Shaughnessy).....	59
Ilustração 11- Mapa da ZEE e limite exterior da Plataforma Continental de Portugal .....	63
Ilustração 12 - Rotas marítimas mundiais .....	64
Ilustração 13 - Efeitos do mar no PIB de Portugal .....	64
Ilustração 14 - Organograma da CIAM.....	73
Ilustração 15 - 10 Objectivos do XVII Governo para a legislatura 2005-2009.....	97
Ilustração 16 - Acções Estratégicas (ENM 2006-2016) .....	104
Ilustração 17 - Hypercluster da economia do mar em Portugal .....	105

## **Lista de Acrónimos**

CEO –	Comissão Estratégica dos Oceanos
CIDPC -	Comissão Interministerial para a Delimitação da Plataforma Continental
CIAM –	Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
CLPC –	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNUDM –	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
DGPM –	Direcção-Geral de Política do Mar
EMAM -	Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar
EMEPC –	Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental
ENM –	Estratégia Nacional para o Mar
ERC -	Entidade Reguladora para a Comunicação Social
UE –	União Europeia
IDN –	Instituto de Defesa Nacional
MAI –	Ministério da Administração Interna
MAMAOT-	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MDN –	Ministério da Defesa Nacional
MEC -	Ministério da Educação e Ciência
MEE –	Ministério da Economia e Emprego
MEF –	Ministro de Estado e das Finanças
MENE –	Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros
MGRM –	Membro do Governo Regional da Madeira responsável pela área do mar
MGRA –	Membro do Governo Regional dos Açores responsável pela área do mar
MS –	Ministério da Saúde
OE –	Orçamento de Estado
ONP –	Objectivos Nacionais Permanentes
ONC –	Objectivos Nacionais Conjunturais
ONU –	Organização das Nações Unidas
PM –	Primeiro-Ministro
SEM –	Secretaria de Estado do Mar
SWOT -	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
ZEE –	Zona Económica Exclusiva

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

### 1.1. O âmbito da dissertação

Este trabalho tem como objecto de análise a importância do planeamento na Política e na Estratégia. Procurar-se-á inicialmente fazer um enquadramento teórico dos conceitos de Estratégia e de Política, bem como de Estado, Segurança e de Poder. Relativamente ao conceito de Estratégia, será dado enfoque especial ao arco que segue desde o conceito militar à opção de gestão e sua transferência para a óptica política, tendo no método do planeamento a sua “base” de pensamento. Quanto à Política, daremos relevância aos seus modos de acção e procuraremos entender de que forma pode ser aplicado o Planeamento Estratégico na condução da Política, dando como exemplo a sua aplicação à Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016.

Partimos de uma investigação mais abrangente, materializada nos grandes desafios que a modernidade impõe à Política e quais as suas implicações no domínio da Estratégia. Em nosso entender, no caminho do Planeamento Estratégico terá também de haver uma especial atenção com o capital humano e cultura onde se insere, pelo facto de a implementação ser assegurada por este mesmo capital em todo o processo. Pese embora o desenvolvimento seja um dos fins do Estado, a Segurança e Defesa farão sempre parte de qualquer Estratégia para este, através de medidas que sejam essenciais à manutenção da identidade e individualidade, bem como a edificação, estruturação e emprego das capacidades estratégicas do País.

Existe hoje uma generalização e uso desadequado do termo “Estratégia”, seja na forma escrita ou verbal. O uso vai desde o futebol, a empresas, capas de jornais (com títulos como “Estratégias para uma vida melhor”), o que leva a uma *confusão* com a Estratégia e/ou só a missão. No mesmo sentido seguem-se notícias que sistematicamente nos levam a associar também à actividade Política, como, por exemplo, “Estratégia de política orçamental” – “Estratégia de contenção da despesa” – “Estratégia de combate ao desemprego”, entre outras. Nestes últimos exemplos existe uma relação entre Política e Estratégia. Nesta relação

procurar-se-á identificar pontos em comum bem como a hierarquia que poderá, por vezes, levar a um incumprimento dos objectivos nacionais no sentido de que limitação de meios ao serviço da Estratégia pode levar a comprometer esses objectivos definidos pela Política, entrando assim numa “deriva estratégica” como apelidou Abel Cabral Couto.

A utilização do *soft-power* como parte integrante de uma Estratégia e como instrumento essencial na concretização de objectivos será um dos factores que daremos relevância neste estudo visto que poderá ser fulcral na implementação e manutenção de processos.

Na última parte apresentaremos o processo de planeamento estratégico e aplicaremos na Estratégia Nacional do Mar 2006-2016. Aqui, procuraremos identificar todas as fases do planeamento, assim como a aplicação dos conceitos que foram sendo apresentados ao longo da investigação.

Mesmo sem conhecimento profundo da praxis Política, apreendemos que sem Estratégia, esta é um barco sem rumo, podendo até pode chegar a ser, literalmente, um rumo sem barco. A “situação emergente” com que Portugal se depara leva a que a se voltem as atenções para o bem de maior valor que apenas tem um “senhorio” – O Mar. Daí o interesse pela escolha deste tema para a dissertação. Para perceber se existe efectivamente uma Estratégia a ser implementada a fim de colmatar deficiências do passado. Ao mesmo tempo que procuraremos identificar se os fins do Estado estão assegurados. O caso de Portugal está implícito em grande parte da estrutura deste estudo, pois procuramos estabelecer uma ligação com o país, a fim de podermos apresentar exemplos concretos e abrir portas a um estudo futuro sobre o tema “Portugal e os casos de corte de estratégias a cada legislatura”.

## **1.2. Metodologia**

O trabalho será fundamentalmente de índole teórica e de análise qualitativa, descritiva e explicativa, onde se tenta compreender os sujeitos de investigação a partir dos quadros de referência, dos significados que são atribuídos aos acontecimentos, às palavras e aos objectos

(SOUSA & BAPTISTA, 2011, p. 56). Constituindo-se num contributo teórico a aprofundar na intersecção e hierarquização das teorias da Estratégia e da Política.

Daremos início a este estudo procurando apresentar, entre outros, conceitos de Política, Estado, Poder, Segurança e Estratégia.

Segundo Diogo Moreira (1994, p. 21) os conceitos são proposições que se gerem, que um fenómeno deve ser abordado de um determinado modo, distinguindo-se assim das hipóteses, que sugerem que um fenómeno ou uma relação entre fenómenos é de um certo tipo. Porém dada a complexidade e dimensão do assunto em questão, os conceitos a abordar serão os que em nosso entender esclarecem e servem de base ao nosso objecto de estudo.

Seríamos cientificamente imprecisos se apresentássemos como sendo O conceito. Dado que é confirmado por Lara (1987) onde se refere, por exemplo, às origens do Estado como um “(...) propósito tão difícil e arriscado quanto é assegurar um rígido processo da evolução do Homem”.

Recorremos à História apenas com breves resenhas a fim de enquadrar os temas que vamos estudando.

No caso da teoria Política, procuramos enquadrá-la até à actualidade onde se depara com os desafios que a modernidade e a globalização impõem. Assim, como os Estados que vivem igualmente numa actualização tanto económica como social.

Outra das questões que achamos pertinente para a elaboração do nosso estudo é o conceito de Poder, nomeadamente os Poderes Político, Nacional e funcional, bem como o conceito de *Soft-power*, o qual, em nosso entender, se adequa ao nosso tema por ser intrínseco a uma percepção das diversas formas de movimentação de *peças no tabuleiro do xadrez da Estratégia*.

Apesar de hoje o conceito de Soberania poder estar *permeável* a discussões e até críticas por diversos autores, entendemos que será útil para este estudo perceber de que forma uma estratégia pode e deve ser planeada sem que sejam colocados em causa os compromissos assumidos. Sendo, de igual forma, assegurada a Segurança e maximizados sectores chave de interesse estratégico nacional.

Por último, procuramos definir a Estratégia em si, bem como conceitos que lhe estão inerentes, assim como a descrição de processos para a elaboração de um planeamento Estratégico, dando como exemplo último o Mar de Portugal.

Para esta análise recorreremos ao “Modelo de Gestão Estratégica” do professor Silva Ribeiro e obras de Abel Cabral Couto, de modo a apresentar o estudo do Processo Estratégico e os elementos essenciais para a elaboração deste. É nesta divisão da Estratégia e na ligação à actividade Política, que nos centramos, para finalmente aplicar à Estratégia Nacional para o Mar de 2006-2016.

Atento ao problema a estudar e às suas fronteiras, procedeu-se a um levantamento do estado da arte nos domínios científicos das problemáticas referidas, avaliando, nesse enquadramento, as principais dimensões da problemática.

Tivemos particular atenção em seguir uma linha condutora que explana um mundo cada vez mais competitivo, com uma enorme complexidade e ao mesmo tempo uma necessidade de redução de incertezas. Tendo o Estado nesta actualidade a *emergência* de, finalmente, tirar partido do que tem sido feito pelas entidades, achamos por bem referenciar a Marinha Portuguesa.

Esta será uma tarefa académica, séria e fundamentada, contribuindo assim para a aquisição de conhecimentos que tenha um campo de estudo específico e uma terminologia própria e, encontre respostas para interrogações concretas a esclarecer, pela utilização conjugada de métodos científicos dedutivos e indutivos. Também se teve em atenção a necessidade do problema se relacionar com o gosto pessoal, com o desejo especial pelo seu conhecimento e pela possibilidade de mais tarde exercer e colocar em prática a problemática abordada. A motivação necessária para empreender um trabalho tão exigente, pela sua complexidade e pelo facto de ser realizado num curto espaço de tempo, impõe que se proceda desta forma. Todavia, prevalecerá a exigência de resposta aos critérios académicos do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e assim resultem algumas *novidades* que possam ser apresentadas à comunidade científica.

Emerge assim, em nosso entender a questão pertinente, à qual será proposta resposta:

**- Quais os elementos essenciais no Planeamento de uma Estratégia? E como se aplicou na ENM 2006-2016?**

E as questões derivadas:

- Quais os elementos a ter em atenção para uma Estratégia Nacional?
- Quais os elementos de um planeamento estratégico?
- De que forma o processo de planeamento foi aplicado na ENM?

### **1.3. Objectivos**

Esta investigação tenta contribuir para o enriquecimento da investigação científica em Portugal na área da Estratégia e permite um maior conhecimento das Estratégias e Políticas ao nível do Planeamento, o seu processo e implementação, podendo assim contribuir para se traçar novas estratégias que visem aproveitar as oportunidades e colmatar as vulnerabilidades.

Num período da História de Portugal onde se discute cada vez mais a Estratégia a adoptar para garantir a sustentabilidade das gerações futuras, pretendemos com este estudo, igualmente, entender de que forma é Planeada e aplicada a Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016. Através de documentos oficiais pretendemos identificar onde e se houve implementação de todas as fases e se foram garantidos os fins essenciais do Estado, bem como um dos pilares do desenvolvimento: a Segurança.

Assim, os objectivos a alcançar com o trabalho prendem-se com a – Elaboração de um processo de formulação de uma Estratégia Política; - Adquirir um entendimento alargado sobre os aspectos teóricos e elementos essenciais na formulação da Estratégia, por forma a contribuir para o desenvolvimento de novas competências que, futuramente, permitam transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado; - Adquirir um entendimento alargado sobre os aspectos teóricos da formulação da Estratégia e da actividade

política, de forma a - Elaborar um trabalho de investigação válido, sóbrio e simples, que não seja amorfo, apresente algum contributo e alargando assim o conhecimento desta área específica à comunidade científica.

### **1.3. Estado da Arte**

Encontra-se no panorama académico-científico nacional e internacional, uma pluralidade de obras científicas, sobre Estratégia e sobre Política, além, de um manancial de estudos sobre Geopolítica, Ciência Política, Antropologia e Etologia. Dado que o nosso tema aborda a relação entre Estratégia e Política tentamos recorrer à multidisciplinariedade que este estudo aporta.

Julgámos ser essencial para a elaboração desta dissertação de mestrado centrarmo-nos no pensamento de Silva Ribeiro designadamente nas suas obras “Teoria geral da estratégia” e “Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar” onde é abordada a vertente do Planeamento e todo o seu processo. Estas obras abordam os conceitos operacionais da Estratégia, algo que o autor conhece bem através da sua experiência como estrategista que o levou a considerar como sendo essencial à elaboração do processo estratégico.

O tema em si remonta à antiguidade clássica e tem acompanhado a história do Homem. Personalidades como Napoleão e Clausewitz foram exemplos de grandes estrategas. A nível nacional deve-se a Cabral Couto (1988) um legado no estudo da Estratégia, com a publicação de “Elementos de Estratégia-apontamentos para um curso” referindo a evolução e a diversidade dos conceitos de Estratégia e mais tarde a António Silva Ribeiro.

Em nosso entender o pensamento de Marques Bessa (1979, p. 136) é determinante na diversidade de conceitos expressos no “Dicionário político do ocidente” situando o conceito de Estratégia, como “ (...) a planificação a largo prazo da utilização dos instrumentos e recursos disponíveis para a acção tendente a alcançar objectivos previamente fixados. O termo (...) tem uma aplicação crescente na esfera do político” e na análise do comportamento animal através da Etologia que “ (...) constitui um saber que insere o homem na sua herança cultural, destacando na sua cultura as marcas indeléveis que estão presentes em todas as



sociedades de primatas-território, hierarquia, agressividade, vinculação e estrutura social (...) por isso, os mais distinguidos cientistas a compararam a «um espelho para o homem». O pensamento de Jaime Nogueira Pinto é, julgamos nós, essencial, a fim de abordarmos as concepções do mesmo que se centram na questão “O que é a Política? (...)” E nos remete para uma resposta/pensamento: “Mesmo que não nos ocupemos e não queiramos ocupar-nos da política, a política ocupa-se de nós. Porque é a política que decide (...)” (BESSA & PINTO, 1999, p. 5).

Atinente ao conceito de Estratégia situa-se o Poder, expresso no pensamento de Adriano Moreira nas obras “TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS” e “CIÊNCIA POLÍTICA” e foi precisamente nestas obras que também fomos pesquisar os conceitos de Política e Poder tanto no sistema interno como no externo.

É de salientar os contributos de Bobbio (1999, p. 160) para o conceito de Política definindo-a “ (...) como forma da actividade ou praxis humana” e esta intrinsecamente ligada ao poder.

Não escurando a obra de Joseph Nye (2012, pp. 28,29) “O futuro do poder” que aclara que o “O poder é a capacidade de alterar o comportamento alheio, tendo em vista a produção de resultados desejados” e onde define o *soft-power* de um país como algo que assenta na cultura, nos valores políticos e as suas políticas externas. Procuraremos com esta obra, e outras de Loureiro dos Santos, enquadrar o conceito de forma a nos ajudar na percepção do nosso tema principal.

Temos como referências as concepções de Luís Fontoura sobre Poder na publicação sobre “O poder na relação externa do Estado. A equação de Cline” em que o mesmo apresenta “como instrumento da acção externa do Estado (...) e os ângulos por que é possível abordar esta complexa temática da conceituação do poder, (...) a natureza relativa do poder (...) que é a de ser situacional” (FONTOURA L. , 2006).

Como fontes substanciais referimo-nos a documentos oficiais, tais como o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional e Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016 pela sua abrangência e vital importância para enquadrar o nosso estudo. Tendo igualmente em consideração a obra coordenada por Fontoura “Segurança e Defesa Nacional. Um conceito

estratégico” (FONTOURA L. , 2013) para nos auxiliar na forma de como são tratados os objectivos nacionais permanentes e conjunturais ao nível da Segurança e Defesa Nacional que referimos em cima.

Neste âmbito referimo-nos ainda a teses de doutoramento e dissertações de mestrado do ISCSP, revistas como a Estratégia, Marinha, Nação e Defesa, Cadernos Navais da Marinha, publicações Taylor & Francis e nas da Universidade LSE - *London School of Economics and Political Science*.

## **Capítulo II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **2.1. O Planeamento**

O Planeamento como processo é entendido como uma aprendizagem que, como veremos, se aprende também com a História (RIBEIRO, 2009). Segundo Carvalho (1986) o planeamento tem por propósito “ (...) definir objectivos concretos, e encontrar maneiras de desenvolver poder e o aplicar (onde, quando, como, contra quem) para ultrapassar obstáculos e antagonismos que dificultam a sua realização (...) não pode ser estático e tem de recorrer às informações que têm um contributo muito importante a dar tanto na fase política (identificação e formulação de objectivos) como nas fases de formulação e de execução de estratégias”. Poderemos dizer que o planeamento consiste em determinar e adaptar recursos aos objectivos para alcançar uma dada meta de acordo com um determinado caminho.

O planeamento é fundamentalmente um processo contínuo de estudo e de análise com o intuito de redefinir sem cessar as necessidades os objectivos e os meios para os atingir. Parafraseando Ribeiro Pacheco (1984) “A essência do planeamento está na escolha conscienciosa entre alternativas disponíveis para se alcançar um resultado desejado, podendo-se dizer em poucas palavras que ele prepara o futuro no presente”. Esta preparação do futuro no presente, como veremos, é cada vez mais difícil derivado às constantes mutações e desafios da globalização a todos os níveis. Neste futuro procura-se determinar com o Planeamento as condições em que se torna possível cumprir objectivos, ou seja, é um “ (...) processo que se traduz por um plano, que representa uma direcção, um rumo ou curso de acção escolhido de forma consciente e intencional, ou um conjunto de orientações para ligar com uma determinada situação” (RIBEIRO, 2009).

## 2.2. Política

O termo “Política” surge do grego (*politiké*) e tem como significado arte ou ciência da organização, direcção e administração de nações ou Estados. A palavra é originária dos tempos em que os gregos se organizavam em cidades-Estado chamadas “Polis” que significava “ (...) tudo aquilo que se refere à cidade, e portanto ao cidadão, civil, público e também sociável e social, o termo “Política” foi transmitido por influência de Aristóteles” (BOBBIO, 1999). Aristóteles na Sua obra “*A Política*” definiu todo o homem como político e enunciava que a ideia de viver agregado a outros homens na intenção de realizar um fim é uma das principais e essenciais condições do Ser Humano, além de ter como objectivo o interesse comum, para o qual todos devem cooperar, ou trabalhar. Para o autor seria inconcebível ao Homem viver sozinho ou ser auto-suficiente. Foi igualmente nesta obra que as funções, divisões e natureza do Estado foram distinguidas.

Segundo Adelino Maltez (1998) a “Política é a arte de conciliar contrários. É a tensão entre o governo tirânico e o governo político. Entre o poder e a liberdade. Entre a coacção e o cumprimento espontâneo”<sup>1</sup>.

Por seu lado MOREIRA (1979) refere-se à Política como sendo a arte de governar os povos, a arte de escolher e aplicar os meios necessários para realizar os interesses da colectividade na ordem interna e na ordem internacional, tal como são definidos pelos detentores do poder político.

Lula da Silva (2013) referiu que “(...) a negação da Política contribui para o fracasso da democracia”.

Carlos Mendes Dias (2010, p. 93) menciona que a política e a estratégia são evolutivas e que se relacionam estreitamente. Refere que a Política edifica-se como uma doutrina de fins e a Estratégia como uma disciplina de meios.

Existe uma ligação entre a *arte de governar* e a Política, sendo diversas vezes mal entendida ou mal interpretada pelos *governados* devido ao facto de, em nosso entender,

---

<sup>1</sup> Leo Strauss, apud. MALTEZ, Princípios de Ciência Política, 1998, pag. 76.

erradamente se confundir políticos com Política, e assim se deturpa a imagem, a magnanimidade da Política e o afastamento dos cidadãos da mesma.

A Política, segundo Silva Ribeiro (1996) “ (...) estende o campo de aplicação estratégica ao contexto dos processos disjuntivos entre e no seio dos grupos políticos organizados, em resultado de disputas por interesses públicos incompatíveis”.

Pode-se conceptualizar como Política: A ciência e a arte de compatibilizar os contrários, de fazer convergir as divergências, de fazer conviver grupos antagónicos, de encontrar acertos no erro (Meira Matos, 1975 apud BONFIM, 2005, p.11).

Na senda deste Autor a Política é a arte de fixar os objectivos pretendidos, preparar e aplicar o poder para a sua conquista e a manutenção. E a estratégia é a arte de preparar e aplicar o poder, para a conquista e manutenção dos objectivos fixados pela política.

Na próxima parte *agilizaremos* os conceitos de Estado, Poder, Segurança e Estratégia.

### **2.3. O Estado**

O autor Sousa Lara (2011, p.221) define o Estado como sendo um conjunto de nacionais fixados num dado território, onde existe autoridade soberana que tem a missão de assegurar a satisfação das necessidades colectivas, gerais e abstractas, de justiça, segurança e bem-estar material e espiritual (...) O Estado é uma entidade composta de vários elementos que são o povo, o território e o poder político que, segundo o autor, na sua plenitude assume a expressão de Soberania, referida como o poder que se justifica tanto pela necessidade de uma respectiva organização interna e pela indispensabilidade de uma satisfação das necessidades do Estado – “fins do Estado”.

O conceito de Estado encontra alguma *resistência* na sua plenitude apenas em relação ao que respeita à autoridade soberana e à sua forma de desenvolver uma acção política em contexto Europeu tal como Pedro Ferreira da Silva (2010) refere que diversos autores defendem a ideia de que a União Europeia limita a soberania dos Estados e a consequente limitação de liberdade de decisão. Porém o autor esclarece que “ (...) Neste argumento, a

noção de soberania encontra-se associada ao conceito de liberdade de decisão, o qual apresenta-se enfermado de dois vícios de raciocínio, associar o conceito de soberania ao conceito de liberdade de decisão, e ignorar o processo de tomada de decisão no seio da União Europeia, não contando com o papel dos seus Estados membros nesse mesmo processo de decisão.”

Na mesma linha de pensamento e fazendo ligação à frase de Adriano Moreira em que “O Estado ameaça não ter capacidades suficientes para responder aos objectivos para os quais foi criado”, citamos Nuno Pereira da Silva<sup>2</sup> onde menciona que “Os Objectivos primários dos Estados são o de garantir o progresso, a segurança e o bem-estar. Quando uma entidade como o Estado não consegue atingir os seus objectivos no todo ou em parte, outro tipo de Entidade ou de Organização terá de surgir para o garantir”. Nesta *dependência* o Estado torna-se mais vulnerável face ao Exterior, assunto a ser abordado mais à frente na Análise de Ambiente.

Os Estados, até à data actores únicos do Sistema Internacional, para continuarem a atingir os seus objectivos primários num mundo cada vez mais globalizado, estão tendencialmente a integrar-se em Espaços Regionais.

Contudo, os Estado não são iguais, a igualdade não é a regra nas relações internacionais, pese embora, a Carta das Nações Unidas enuncie princípios universais. Segundo Políbio de Almeida (2012, p. 421) “ (...) saber, exactamente até que ponto são desiguais, é uma tarefa praticamente impossível de concretizar, porque só o acto da guerra poderia estabelecer essa precisa hierarquia”.

No caso particular de Portugal e estando o mesmo inserido na panóplia dos pequenos Estados, citando Políbio Almeida (2012) “(...) sempre foi forçado a defender-se até à actualidade (...) houve uma necessidade constante de identificar os interesses próprios, avaliar o poder disponível, averiguar o serviço que pode ser oferecido como contrapartida das solidariedades que não sejam dispensáveis, em função das parcerias cujas conveniências melhor se ajustem com as nossas”.

Reconhecemos ser oportuno dar algum enfase à Soberania nacional dado que esta tem sido amplamente discutida numa altura em que em Portugal se discutem novas formas de

---

<sup>2</sup> Tenente-coronel Nuno Miguel Pascoal Dias Pereira da Silva

acção Estratégica com uma necessidade de *acção* no mar e no investimento neste. Contudo, a Segurança e o Desenvolvimento fazem parte de um corpo único, pois os mesmos são indissociáveis. Pese embora, o conceito de Segurança e a interligação com a Defesa tendem a ser negligenciados dando-se somente importância ao Desenvolvimento. Assunto que abordaremos mais à frente a título de exemplo de um sector estratégico essencial para o país.

## **2.4. A Segurança**

Estando este estudo intrinsecamente ligado ao mar não será difícil estabelecer uma ligação entre o mar e a segurança. As fronteiras são onde começam as questões de segurança de um país e, no caso de Portugal, o mar é a maior fronteira que tem, havendo apenas um vizinho terrestre. A Segurança constitui um pré-requisito para o progresso e bem-estar do Estado (CAJARABILLE V. L., 2009). Para Silva Ribeiro (2009, p. 48) ela é confinada aos interesses que protege e, por isso, pode ser classificada segundo o campo de actuação e tem por fim os interesses nacionais onde envolve uma série de campos de actuação, sendo proporcionalmente afectada pelo número de ameaças que podem comprometer esses interesses. Tiago Pitta e Cunha (2010) aponta que “Quando falamos em «segurança» no contexto do mar devemos ressaltar que existem várias dimensões implicadas. A segurança face às ameaças de acções criminosas contra a segurança das pessoas e bens e a segurança ambiental e da navegação face a acidentes de origem humana ou decorrentes de catástrofes naturais”. Actualmente existe muita reflexão sobre a economia do mar e os recursos que abundam ou podem abundar neste. Pese embora esta economia seja importante, convém não esquecer que, para se garantir o aproveitamento de toda a área, será necessário uma ocupação a todos os níveis e, caso o país não tenha capacidades para usar um controlo eficiente dos espaços marítimos sobre sua jurisdição, verá os seus direitos comprometidos por intervenção de Estados que considerem as suas rotas<sup>3</sup> comprometidas ao nível económico<sup>4</sup>. Assim, será tanto necessário o desenvolvimento da economia do mar como a segurança do mesmo. Não

---

<sup>3</sup> Pelo menos 95% do comércio mundial é efectuado por mar e 60% das exportações/importações de crude utilizam o elemento marítimo, Sachetti cit. por Dias, Considerações sobre a Geopolítica e o Mar, 2014.

<sup>4</sup> “Para além da sua utilização como meio de projecção militar, no quadro de operações militares, onde se incluem aquelas destinadas a garantir a segurança das grandes rotas oceânicas, utilizadas para o transporte de toda a tipologia de recursos, particularmente, os estratégicos, como os energéticos e os alimentares” (Dias, 2014).

existe um sem o outro, ou seja, não existe desenvolvimento sem segurança e aqui, devido à dimensão do mar de Portugal, o país “terá cada vez maior dificuldade em manter a ordem pública em terra, se não for capaz de controlar actividades criminosas no mar” (Ribeiro, 2008).

De que importa os militares ganharem a guerra se depois o poder político a pode perder? Esta é uma das questões inerentes à segurança, nomeadamente ao mar de Portugal. Por outro lado, não existindo a guerra das armas, como falaremos mais à frente, existe a guerra de interesses<sup>5</sup> e a persistência pela coacção. Guerra na busca de recursos naturais. E é precisamente nesta ocupação que se pode assegurar e garantir os fins do Estado, para isso, o investimento não poderá ser apenas direccionado para o desenvolvimento económico descurando as reais capacidades militares para garantir a Segurança.

Neste sentido e para assegurar a autoridade do Estado no mar é necessário dominar o que lá se passa, para isso a Marinha<sup>6</sup> tem um papel fundamental exercendo autoridade permanentemente, 365 dias por ano e 24 horas por dia, em colaboração com a Força Aérea, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Polícia Judiciária, entre outras entidades. Importará saber se os recursos para assegurar os bens do Estado<sup>7</sup> são os suficientes ou se a segurança será garantida por outros que a pretendem assegurar com o intuito de acenar aos recursos do mar, levantando mesmo a bandeira da igualdade. Assim, a estratégia de Segurança e Defesa do país tem de passar também pelo investimento no ramo marítimo das Forças Armadas, nomeadamente, no caso deste estudo, um investimento na “ (...) Marinha como instrumento político na preservação dos seus interesses” (RIBEIRO, Mahan e as marinhas como instrumento político, 2010).

Por isso, Portugal com a experiência e a capacidade científica disponíveis tenta preservar os direitos nacionais no âmbito dos processos diplomáticos que decorrem nas

---

<sup>5</sup> Existe uma campanha internacional dissimulada pela “retórica igualitária, baseada no conceito do mar como recurso comum, cujo propósito final é a satisfação das ambições dos mais poderosos. Para isso, estes impõem as mesmas condições a todos os países. Porém, como dispõem de superioridade científica, tecnológica e financeira, têm condições para afirmar a teoria da capacidade de exploração efectiva dos fundos marinhos” (Ribeiro, 2008).

<sup>6</sup> “A Marinha tem como paradigma operacional o Duplo Uso, sendo empregue simultaneamente como Armada ou como Guarda Costeira, mas, ciente da transversalidade das acções no mar, não dispensa uma postura colaborativa com todos os departamentos com alguma responsabilidade no exercício da acção do Estado no mar” (Gomes, 2014).

<sup>7</sup> “ (...) é esta erosão dos Estados soberanos, decorrente da globalização da economia, das finanças e da banca internacional, das novas tecnologias e das informações em tempo real, que os vem afectando na sua autonomia e poder de decisão, que os leva a agregarem-se em torno de Grandes Espaços, estes supra-estaduais e geridos segundo princípios de subsidiariedade e supranacionalidade.” (Neves, 2010).



organizações internacionais, tendo em vista a redelimitação dos espaços marítimos” (Ribeiro, 2008).

Apesar de todos estes conceitos e abordagens sobre a segurança, podemos finalizar este tema em forma de dúvida perante a resposta que a Constituição da República Portuguesa pode dar face à globalização e à integração de Portugal na UE. Também aqui *tirar a fotografia do futuro* e passar para o presente pode ajudar na antecipação na resposta às ameaças. Assim, “O ambiente estratégico global justifica um novo «quadro de referência constitucional adequado, de segurança e defesa»” (FONTOURA L. , 2013). E, segundo a análise ao Conceito Estratégico de Segurança e Defesa, são encontrados alguns desafios de futuro no que respeita ao enquadramento de valências. Apesar de não nos alargarmos no tema em questão deixamos algumas referências que nos parecem pertinentes num tema que necessitaria de uma abordagem mais cuidada e profunda. Senão vejamos, o conceito de segurança abrange uma série de dimensões:”(i) Dimensões materiais; (ii) dimensões referentes ao objecto da segurança propriamente dito (o que é a segurança estratégica); (iii) dimensões espaciais (quais «territórios» abrangidos pela segurança estrategicamente concebida); (iv) dimensões de prognose, de prevenção e de precaução, tendo em conta os perigos e riscos que envolvem a segurança nacional”<sup>8</sup>. Existem assim medidas que apelam a princípios fundamentais da República Portuguesa como “Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam “ (CRP, art.9.º); “ (...) estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos”(CRP, art.º 7.º/2), entre outros como o artigo 81.º/g : “Desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país”. Existem muitas invocações à segurança nacional que está estritamente associada a várias «seguranças»”<sup>9</sup> onde num ambiente de desafios globais como nos encontramos têm de “garantir a estabilidade dos padrões fundadores do Estado e dos seus símbolos identificadores como a história, a língua e a cultura”<sup>10</sup>. E, apesar de não haver lugar nesta dissertação a uma análise mais profunda ao nível da segurança nacional, não queremos deixar de referir um dos desafios de futuro tanto para a segurança como para a

---

<sup>8</sup> FONTOURA, L. (2013). Segurança e Defesa Nacional. Coimbra: Edições Almedina,S.A, p. 41.

<sup>9</sup> Idem, p. 42.

<sup>10</sup>Idem, p. 42.

Constituição da Republica que é a Cibersegurança e o Ciberterrorismo. E, de igual modo, gostaríamos de referir a importância vital para a segurança do país que têm os principais sectores estratégicos do Estado, sendo alienados sem uma análise profunda no que isso implicará ao nível da Estratégia Nacional e do Interesse Nacional a longo prazo.

Falámos acima de fronteiras<sup>11</sup> e de diluição das mesmas, arriscando um “intrometimento” dos fins económicos com os recursos naturais com a *bandeira hasteada*, e, também, da dimensão Política e ecológica. Queremos com esta breve abordagem final à implicação da segurança na Constituição da Republica Portuguesa *alertar* para outras questões podem ser levantadas acerca da segurança nacional aquando intervenções externas de apoio financeiro, ao mesmo tempo que os Objectivos Nacionais Permanentes (ONP) possam estar incongruentes com os Objectivos Nacionais Conjunturais (ONC), comprometendo, assim, a “independência nacional e integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão e ameaça externas”<sup>12</sup> visto que o endividamento e a submissão ao sistema internacional “destrói a soberania, torna-o incapaz, a prazo, de sobreviver”. Por toda esta abordagem há a emergência de assegurar o primeiro pilar da Segurança: Crescimento económico e social, sem o qual um pequeno Estado<sup>13</sup> como Portugal poderá não sobreviver.

Por tudo isto é necessário a elaboração de uma estratégia de segurança e defesa que seja realista quanto às capacidades de Portugal, bem como o aproveitamento da posição estratégica que tem e o tempo<sup>14</sup> que tem para o fazer.

Poderemos dizer que as fronteiras ficam cada vez mais diluídas à medida dos interesses que estão inerentes à sua ultrapassagem.

---

<sup>11</sup> Adriano Moreira, “Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade”, p. 26. Refere que “Portugal está na fronteira da articulação da Europa com a segurança do Atlântico Norte, onde cresce o tema da autonomia do pilar da segurança e defesa europeia; está na fronteira do desafio da segurança do Mediterrâneo; está na fronteira da articulação de segurança do Atlântico Norte, formalizada na NATO em mudança de conceito estratégico, com a segurança do Atlântico Sul a exigir definição”.

<sup>12</sup> FONTOURA, L. (2013). Segurança e Defesa Nacional. Coimbra: Edições Almedina, S.A, p. 42.

<sup>13</sup> Referido no capítulo 2.2. O Estado.

<sup>14</sup> RIBEIRO Silva, Uma Visão Estratégica da “Arte da Guerra do Mar”, 2007, p.2 “(...) para a importância do factor tempo na estratégia, mas, sobretudo, para a necessidade de estar atento às estratégias indirectas dos contrários, que custam a perceber e provocam efeitos nefastos.

## **2.5. Poder**

### **2.5.1. Poderes Político e Nacional**

Importará apresentar um capítulo sobre O Poder visto que este é parte integrante no estudo da Política e da Estratégia.

Nos circuitos dicionaristas:

- i) O conceito de Poder: “É a capacidade para influenciar o resultado que desejamos e, se necessário, alterar o comportamento de outros para torna-lo possível” (SOUSA F. d., 2008, p. 156)
- ii) O conceito de Poder Político: “É a capacidade de um povo para constituir órgãos próprios de governo e para exercer, nos quadros legalmente estabelecidos, a autoridade num determinado território (SOUSA F. d., 2008, p. 157).

Para Sousa Lara (1987) “O Poder como fenómeno primitivo” tem acompanhado na história da Humanidade a condução da política. Conceito referido por Meira Matos em que “(...) a aplicação de política é poder” (MATOS, 1977, p. 17). Com estas expressões iniciamos, literalmente, este capítulo sobre Poder.

Urge de alguma forma fazer um paralelismo com o comportamento animal e o comportamento das sociedades humanas. Para percebermos o que atrás dissemos, “Nos animais vertebrados verifica-se frequentemente uma hierarquia social como resultado adquirido do reconhecimento do valor social do indivíduo: não um privilégio que pode manter-se, mas um poder sempre pronto a ser posto em questão. A finalidade desta hierarquia é a de assegurar a manutenção da sociedade regulando as relações sociais de tal modo que as ocasiões de conflito sejam reduzidas ao mínimo” (LARA, 1987).

Esta hierarquia aqui mencionada apenas tinha que garantir alimentação, condução e segurança dos outros membros do grupo sempre à base da agressividade e imposição de força.

Porém, o Homem sendo um animal social e com o seu conhecimento evolutivo organizou-se em sociedade e construiu o poder social, onde os chefes materializavam o seu poder em estruturas sociais fazendo surgir a “problemática da origem do Direito e do Estado” (LARA, 1987).

Mas, em sociedade, existe a necessidade de aplicar instrumentos, referidos por Lara, como conjuntos de meios capazes de coagir os outros a um determinado comportamento. E na medida em que se verificam fenómenos de luta pela aquisição, manutenção e exercício desse Poder nessa Sociedade, podemos afirmar terem nascido os factos políticos.

Por seu lado French (cit. CRUZ, 2002, p. 24) definiu “o poder que a pessoa A tem sobre a pessoa B como igual à força máxima que A pode exercer sobre B, menos a força máxima que B pode mobilizar na direcção oposta. Dhal considera que A tem poder sobre B na medida em que A pode conseguir que B faça algo que de outra forma não faria”.

Abel Cabral Couto propõe a seguinte fórmula: Poder = F (recursos militares, económicos, humanos, morais, etc.) x Y (auto-imagem + opinião dos outros). Com efeito, a definição de estratégia nacional, está, assim dependente da noção de poder nacional.<sup>15</sup>

Na visão de Adriano Moreira (2008, p. 247) o poder a nível internacional é similar ao da ordem interna. E refere o seguinte: “Deste modo, o poder é o produto de recursos materiais (tangible) e imateriais (intangibles), que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congregar, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses”. Poderão ser nestes poderes imateriais, referidos por Adriano Moreira, que *residam* também alguns dos factores críticos de sucesso para Portugal. Poderemos de certa forma liga-los a um *soft-power* que falaremos mais à frente visto que aqui neste tipo reside a estratégia nacional<sup>16</sup> e a vontade

---

<sup>15</sup> Diversos autores apresentaram fórmulas de Poder. Ray Cline apresentou para essa finalidade a fórmula “ $Pp = (C+E+M) \times (S+W)$ ”, em que Pp representa o Poder percebido ou Poder potencial, C a massa crítica (população + território), E a capacidade da economia, M a capacidade militar e é igual ao produto do somatório destas três parcelas, pela soma de S, a estratégia adoptada, com W, a vontade nacional de adoptar essa estratégia” (CLINE, 1980, p. 22)

<sup>16</sup> A Estratégia Nacional “(...) é concebida e executada visando atingirem-se os objectivos nacionais permanentes ou conjunturais fixados pelo poder político no contexto do conceito estratégico nacional, para o qual utilizará, no tempo próprio, os meios materiais e espirituais adequados.” (FONTOURA L., 2013)

nacional e essa pode e deve ser difundida e tem de ser, no caso deste estudo, criado o gosto e o conhecimento pelo Mar de Portugal.

A Estratégia tem a ver com a mobilização de recursos e em termos de país mobilizar a força ou poder para realizar objectivos (CARVALHO, 1986) este conceito poder-se-á aplicar à Estratégia Política para obtenção ou manutenção de Poder. Segundo Luís Fontoura (2013) “ (...) o poder não é um atributo natural ou espontâneo; antes, um recurso construído e em mutação contínua, que resulta de interacção ininterrupta das várias componentes que constituem os Estados e serão mobilizadas e desenvolvidas através de um adequado processo de conversão de potencialidades, isto é, do seu poder putativo; sempre, apenas, um meio e não um fim em si próprio definível como a soma dos atributos que capacita uma entidade (v.g. o Estado) para atingir os objectivos a que se tenha proposto ou decorram da sua natureza.

Sinónimo de autoridade, o poder político só é legitimado em democracia – sem a qual o poder será, apenas, força -, tornando-se um poder institucionalizado que cumpre as normas orientadores da relação entre governantes e governados”. Podendo o Poder de certa forma também servir de instrumento em que a posse permite servir certas forças, classes ou grupos sociais. E, neste ultimo, Cabral Couto defende que a “Política envolve sempre uma luta pelo poder”. Tal como acima referido, é defendido também pelo mesmo autor que, “A conquista ou a conservação ou a melhoria da posição de poder torna-se, assim, um objectivo de todo o chefe político” (COUTO, 1988).

Por seu lado Teixeira da Cruz (2002) refere que o poder político é uma relação mais complexa do que o binómio governantes-governados, sendo os governantes um resultado dos governados e ao mesmo tempo estes podendo ser governantes.

Carlos Mendes Dias (2005) nesta senda refere o poder com as seguintes características fundamentais:

- (a) O exercício do poder é que nos prova a sua existência; só se sabe que se tem poder, quando se exerce;
- (b) o poder só tem significado em relação a “outro”; não é absoluto e, nesta medida, o poder é relativo;

- (c) o poder é situacional, isto é, depende da situação que se coloca;
- (d) o poder depende em grande parte do juízo que fazemos da outra parte e até dos seus próprios agentes que por vezes desconhecem o Poder que possuem, assim se justifica o poder como fenómeno subjectivo;
- (e) o poder não é conversível. Não se podem converter militares em carros de combate, isto é, não existe um factor ou unidade comum, que se possa utilizar na conversão de forças no mesmo padrão; não existe assim a possibilidade de utilização de mecanismos compensatórios;
- (f) o poder é multidimensional, não havendo lógica nas referências isoladas ao poder cultural, militar, tecnológico, entre outros. O poder tem de ser analisado em todas as suas dimensões, dado que é multifacetado;
- (g) o poder é evolutivo, ou seja refere-se a determinado momento;
- (h) o poder é instrumental, assim é um instrumento a utilizar para atingir determinada finalidade. A obtenção ou aumento de poder tem que ser entendida como um objectivo imediato;

Conseguimos descortinar nestes parágrafos, que a disputa pelo Poder, tanto na Era primitiva como na actual é marcada pelo conflito e resistência permanente entre sujeitos que ao longo da história catapultou os Estados para a guerra.

Em Estratégia, se não basta querer para poder, também não é plausível ter poder para fazer. É preciso ter igualmente a vontade de executar algo, tal como Silva Ribeiro (2009,p.74) aponta, em relação ao conceito de Poder Nacional que “É a expressão integrada dos meios de toda a ordem de que dispõe a Nação, accionados pela vontade nacional, para alcançar e manter, interna e externamente os objectivos nacionais”.

Na mesma linha de pensamento, Andrade (1987) cita Mahan<sup>17</sup> numa definição que nos parece bastante actual, principalmente no âmbito deste estudo, em que Mahan refere que determinados factores como a posição geográfica do território, a sua extensão (em particular

---

<sup>17</sup> Cit. Por Quesada Andrade – Poder Marítimo e Poder Nacional,1987.

do seu litoral), a vocação ou tendência marítima do povo e a visão, coragem e competência dos seus dirigentes e elites, estimulam ou limitam as capacidades dos povos para o exercício das actividades marítimas “ (...) O Estado que disponha de condições favoráveis para lançar-se ao mar em busca do desenvolvimento, necessita de construir o instrumento adequado para tais propósitos e de definir claramente os modos do seu emprego. Esse instrumento é o Poder Marítimo, integração de todos os meios relacionados com o mar, ou por outras palavras, a integração dos elementos do Poder Nacional<sup>18</sup> que permitem a utilização do mar”. E completa com a vantagem excepcional de ser um excelente meio de comunicação indispensável para a permuta das riquezas que geram o poder. Mahan dá muita importância à posição geográfica de um país e o que isso significa em termos de localização em relação às rotas marítimas e “O génio do governo significa o seu empenho nas políticas destinadas à edificação do poder marítimo” (RIBEIRO, 2010).

A conceptualização do Poder devido ao vastíssimo leque de abordagens que tem leva a que nos centremos apenas naquelas que julgamos ser basilares para a construção da possível solução da nossa problemática. Na linha desta abordagem apresentaremos a seguir os Poderes Funcional e *Soft-power*.

### **2.5.2. Poder Funcional**

Ao tratarmos de um tema relacionado com o Mar devemos incluir o Poder Funcional que, porventura, poderá ser o que mais se adequa mais ao nível da Política externa de Portugal. Assim sendo, importa situar este poder funcional. Ainda que alguns autores, erradamente, considerem Portugal como um país periférico, o país pode e deve explorar o facto de estar situado nesta ligação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul servindo de país de *articulação* e *fronteira*. Simultaneamente pode servir de ponte com as “ (...) regiões amigas do Norte de África e, seguramente, com as da África Ocidental e Austral e do Atlântico Sul onde, em língua portuguesa, mais de cinco soberanias se expressam” (Neves, 2010). Também os Açores podem ser usados nesta tipologia de poder, no sentido da sua

---

<sup>18</sup> Sobre o Poder Nacional e a influência que a Geopolítica tem, Fontoura (2007, p.19) refere que a situação geopolítica dos Estados influencia os interesses nacionais na medida em que o factor geográfico é um elemento importante para a avaliação do Poder Nacional devido à sua configuração, acessibilidade, clima e recursos naturais.

geocentralidade atlântica (Ilustração 1 - Geocentralidade atlântica dos Açores) e por ficarem a meio do percurso entre a América do Norte e a Europa. Simultaneamente fazendo parte do “triângulo estratégico nacional” (continente português – Açores – Madeira) “Os Açores foram e são um trunfo estratégico da Nacionalidade Portuguesa” (ESCORREGA,2010).

Portugal pode apresentar-se como um país fundamental nesta articulação para que a Europa e o sistema internacional o reconheçam como tal.



Ilustração 1 - Geocentralidade atlântica dos Açores

Fonte: [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=557](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=557)

Assim, como citámos em cima, Fontoura (2013) ,alude-nos ao facto de o poder resultar da interacção permanente das várias componentes constituintes do Estado que são convertidas em potencialidades. Apontamos, desta forma, uma ligação ao poder funcional em que “ (...) autonomiza-se de entre as capacidades clássicas do poder do Estado para se transformar no elemento autónomo do poder das pequenas e médias potências nas suas relações com as grandes potências” (MOREIRA A. , 1979, p. 19). O mesmo autor alude ao facto de que Portugal foi desde a tomada de Ceuta até à Revolução de 25 de Abril de 1974 um caso de Poder Funcional. Hoje, esse mesmo poder esta latente na forma como Portugal o pode ou não usar porque já em 1979 (MOREIRA A. ) referia que “Não há teoria de segurança do Atlântico Norte sem teoria de segurança do Atlântico Sul, e não parece ser possível uma segura paz do



Atlântico Sul sem um entendimento de soberanias ribeirinhas”. Aqui remete-nos para um outro apontamento que engrena na sequência do que apresentamos, que é a *Soberania de Serviço*<sup>19</sup>, no sentido de Portugal prestar um bom serviço à comunidade internacional.

Contudo, a arena internacional é marcada por conjunturas, na actualidade vivemos no acaso e na incerteza, assolados por uma diversidade de interesses, de convergências e divergências onde encontramos a *Soberania partilhada* e/ou fragmentada<sup>20</sup>.

### 2.5.3. O Soft-Power

Consideramos pertinente no âmbito desta dissertação a abordagem a este conceito, visto que é um dos elementos usados para difundir a Estratégia Nacional do Mar junto da população. Facto que exemplificamos mais à frente. Para a definição deste conceito recorremos inicialmente a Joseph S. Nye, um nome incontornável na discussão destes assuntos desde a parte final do século XX. Nye é um defensor das valências americanas fora do estrito âmbito militar.

Para o nosso objecto de estudo importa centrar a definição em *soft-power* utilizado pelos Estados sendo, segundo o autor, difícil de incorporar numa estratégia governamental. O *Soft-power* centra-se essencialmente no controlo do inimigo ao invés do que acontece com o *hard-power*. Sendo este “método” uma fórmula de alcançar resultados desejados mas lentamente, ou seja, demoram mais tempo a surgir os efeitos.

Os instrumentos para colocar em uso o *soft-power* nem sempre estão à inteira disposição dos governos, visto que, “Embora os governos controlem a política, a cultura e os valores fazem parte das sociedades civis. O poder suave pode parecer menos arriscado do que o poder

---

<sup>19</sup> Conceito apresentado por Adriano Moreira (MOREIRA A. , Soberania de Serviço, 1997) em que refere: “Temos pois um país de fronteira e de articulação, e não apenas periférico como lhe aconteceu dentro do espaço económico, mas condicionado pelos factores exógenos em exercício, obrigado por isso a reformular o conceito de soberania: esta terá de ser uma soberania de serviço reconhecido indispensável pela ordem global.”

<sup>20</sup> NEVES (2010) refere que *fragmentação da soberania* verifica-se, na transferência de poderes decisórios dos Estados membros para os órgãos comunitários, numa lógica conhecida de *subsidiariedade*; mas também, na aplicação do princípio do *primado do direito Comunitário* de par com a possibilidade de os tribunais anularem decisões do poder político dos Estados-membros sempre que violem aquele Direito; e ainda na transferência para o Banco Central Europeu (BCE) do exclusivo de autorização da *emissão monetária*.

Mas, a erosão da soberania, na vertente internacional, não se fica por aqui. Ela é igualmente visível em matérias de respeito pelos *direitos humanos* ou em processos de garantia da paz e da segurança internacionais, onde o direito de “*ingerência internacional*” ganhou uma dimensão que não tinha antes do 11 de Setembro.

económico, ou militar, mas normalmente é mais difícil de usar, fácil de perder e oneroso de restabelecer” (NYE, 2012, p. 105).

A *imposição* deste poder pode levar por vezes a uma ideia de manipulação. Nye refere que este tipo de poder depende da credibilidade. Se os governos forem vistos como manipuladores a informação é associada à propaganda.

*Soft-power* é simplesmente uma forma de poder, um modo de alcançar resultados desejados. Este é composto por duas características essenciais, que Nye (2012) apresenta: A atracção e persuasão, ambas criadas socialmente. O aspecto cultural serve para atrair, mas também, com o passar do tempo, para se influenciar juntamente com outra cultura.

Fazendo uma distinção entre vários poderes, Loureiro dos Santos (2000) refere-se ao *Hard Power* como afectando essencialmente as pessoas e os objectos e ao *Soft-power* como se dirigindo directamente às mentes e aos corações (ideias e sentimentos). Para o autor o *Soft-power* actua principalmente em tempo de paz e integra essencialmente áreas de conhecimento, das comunicações e da cultura. Dando ênfase ao facto dos audiovisuais (radio, televisão, multimédia) se destacarem nesta forma de poder e dizendo mesmo que “(...) A televisão é o instrumento de acção estratégica a privilegiar”. No caso da Televisão, Loureiro dos Santos alude ao facto deste meio de comunicação se dividir em dois campos de actuação – externo e interno.

No âmbito externo os objectivos a atingir são os seguintes:

- “Difundir a realidade nacional, mantendo a coesão com os portugueses fora do país e acentuando a identidade nacional.

- Defender e propagar os interesses nacionais, difundir e acentuar elementos e práticas culturais de aproximação e criação de interesses comuns aos portugueses e aos cidadãos dos países que connosco se relacionam, com grande prioridade para os lusófonos. “

No âmbito interno, o objectivo a atingir é o desenvolvimento dos factores intangíveis do potencial estratégico nacional, que são o conhecimento, valores, identidade, coesão e convicções. Para alcançar este objectivo interno Loureiro dos Santos propõe cinco objectivos sectoriais que, segundo o autor, devem ser perseguidos em estreita coordenação. São eles:

- a) Conhecimento (Educação e Formação);
- b) Identidade Nacional face aos outros, acentuando e distinguindo valores, hábitos, práticas, convicções;
- c) Coesão Nacional, entre todos os portugueses de todas as regiões, despertando e acentuando valores e interesses comuns;
- d) Vontade Nacional, através da criação e reforço das convicções, para nos defendermos das ameaças que põem em causa os nossos valores e os nossos interesses;
- e) Reforço da Democracia, desenvolvendo o conhecimento dos problemas que nos defrontamos, dos desígnios que queremos prosseguir, das diversas formas de os resolver e atingir, para melhorar, progressivamente, a consciência que temos do seu significado, e os conhecimentos que nos permitam contribuir e opinar sobre as soluções.

É precisamente com estes pontos que pretendemos estabelecer uma ligação com o nosso tema de estudo: O Mar. É de particular importância informar e mobilizar a sociedade para os assuntos do Mar, bem como promover o conhecimento da realidade marítima de Portugal. Há, neste sentido, um aumento da Vontade nacional em torno deste Desígnio<sup>21</sup>. A inclusão do *soft-power* neste estudo reside precisamente no facto de aplicar este conceito ao serviço do país na captação da vontade acima referida.

Continuando com a definição desta fórmula *poderosíssima* da obtenção de vantagem competitiva para uma Estratégia Política, recorremos a Bruno Cardoso Reis e Carlos Gaspar (2013, p. 20) quando estes se referem a *soft-power* como um poder que é executado por atracção, de imagem e não de coacção e de materialidade. Acrescentam que este tipo de poder tem vindo a ser uma parte cada vez mais importante na avaliação do poder nacional dos Estados. Os autores, um pouco à semelhança de Loureiro dos Santos, apresentam quatro exemplos para Portugal na introdução do *soft-power* que estudamos:

- Língua portuguesa, cultura e identidade;
- Diáspora e migrações;
- Imagem externa do país;

---

<sup>21</sup> Um destes exemplos foi o lançamento do novo mapa “Portugal é Mar” difundido por todos os meios de comunicação social e a ser exposto em todas as escolas de Portugal (Mar, 2014)

- Defesa Nacional e soft-power.

Não desenvolveremos as valências que cada uma destas quatro opções pode ter, visto que esse não é o tema central do estudo. Porém, estas formas de *soft-power* parecem-nos essenciais para repensar a estratégia de Portugal, bem como a forma de usar o Poder. Assim, “(...) há que ter em conta que a própria noção de poder se tem vindo a tornar consensualmente mais complexa e completa nas últimas décadas.” (REIS & GASPAR, 2013)

## 2.6. Conflito e Guerra

Anteriormente referimo-nos ao Poder, ao Estado e à Soberania. Etimologicamente a palavra Conflito advém do latim “conflictus”. Originário do verbo “confligo”, “confligere”. Choque entre duas coisas, embate de pessoas que lutam entre si. Surge definido como uma rivalidade entre indivíduos ou grupos de uma sociedade, podendo este ter duas formas. Uma havendo confronto de interesses entre dois ou mais indivíduos ou grupos e outra quando existem pessoas ou colectividades envolvidas na luta directa com outras. A resolução de conflitos, entre outras, tende a ser resolvida por coacção.

Para J. Freud “É um afrontamento intencional que se manifesta em relação ao outro, uma intenção hostil, em geral é um propósito de um direito e que para o manterem ou afirmarem ou restabelecerem esse direito procuram quebrar a resistência do outro, eventualmente pelo recurso a violência ou a guerra” (cit. por COUTO, 1988, p. 101).

Adriano Moreira (1979, p. 236) ao reflectir sobre o conflito apresenta-nos que este “ (...) devia ser um acidente, e não a tónica do fenómeno político”. Abordando desde já um capítulo de Política que falaremos mais à frente referimos igualmente Moreira no sentido em que a base fundamental do fenómeno político e da ciência política reside em estabelecer consenso e assenta no interesse ou bem comum. Porém, os interesses quando são incompatibilizados poderão gerar conflito, oposição e competição. Para obter vantagem competitiva Ribeiro (1996) refere “Coacção política clandestina no interior do contendor” em que visa destabilizar e criar dificuldades internas no sentido de enfraquecer a capacidade de acção externa e ao mesmo tempo levá-lo a rever os seus objectivos políticos em direcção aos interesses que se

pretende promover ou proteger ou até mesmo colocar no poder um Governo apoiado numa facção mais favorável aos interesses pré-estabelecidos”. Esta forma de coacção evidencia-se frequentemente através do fomento de crises de identidade nacional, pela desvalorização da percepção de ameaças externas, pelas campanhas de prestígio do sistema político, pelo desenvolvimento de um clima de subversão, pela organização de levantamentos revolucionários susceptíveis de conduzir a intervenções internacionais, etc.”. Esta coacção hoje em dia num pequeno Estado como Portugal surge de certa forma ligada à coacção económica devido ao facto do país ter perdido as suas capacidades autónomas de “controlo do rumo”. Parece-nos claro que este conceito de Conflito e Guerra seja uma consequência das relações de poder que atrás apresentámos, onde o confronto de interesses se dá no momento que se levantam questões como Soberania, capacidade de ocupação, igualdade, partilha e recursos marinhos.

John Keegan (1993) escreve na sua obra Uma história da guerra que “ (...) a guerra precede em muitos milénios o estado, a diplomacia e a estratégia. A guerra é quase tão antiga quanto o próprio homem e penetra nos lugares mais secretos do coração humano, lugares onde o Eu dissolve os propósitos racionais, onde o orgulho reina, onde a emoção predomina, onde o instinto é rei”. O autor nesta definição de guerra leva-nos a fazer uma ligação com a origem do “poder como fenómeno primitivo”. Porém, no tema que nos apraz estudar a Guerra em si será sempre num confronto de ideias e modos de acção sem a índole de agressividade física. Keegan refere-se a Clausewitz como este sendo um filho de Aristóteles que se limitou a afirmar que “ (...) o animal político é um animal que faz a guerra” e que “ (...) a guerra é a continuação das relações políticas com a mistura de outros meios” (KEEGAN, 1993, p. 21).

## **2.7. Estratégia- Evolução e caracterização**

Apresentaremos um breve contexto histórico que nos guia perante a evolução do conceito de Estratégia. Conceito que provém do campo militar. A palavra em si tem a sua origem no grego “strategos”, a qual deriva de “strato” (exército) e “agos” (comando). Estratégia significava, a arte de conceber e dirigir o emprego da força com o intuito de vencer as vontades contrárias dotadas de poder, orientando a acção humana nos seus aspectos

colectivos, tendo como objectivo operações militares que levassem à vitória dentro de um contexto da guerra. Da mesma origem *estratagema*- -Inicialmente significava um plano para iludir um inimigo<sup>22</sup>.

A Estratégia e os seus conceitos foram sempre necessários quando havia necessidade de conduzir grandes contingentes humanos para o qual requeria uma orientação. Para o General Clausewitz (1780-1831), “Existem duas actividades absolutamente distintas: a tática e a estratégia. A primeira organiza e dirige a acção nos combates, enquanto que a segunda liga os combates uns aos outros, para chegar aos fins da guerra (...) A estratégia é o emprego da batalha na guerra; a tática é o emprego das tropas no combate”<sup>23</sup>.

O estratega autor de *A Arte da Guerra*, Sun Tzu, no século IV a.C. abordava de forma abrangente as estratégias militares. Ele avançou, entre outras, que a formulação de uma estratégia deve respeitar quatro princípios fundamentais: Princípio da escolha do local de batalha, Princípio da concentração das forças, Princípio do ataque. Princípio das forças directas e indirectas.

No século XVIII os exércitos constituíam uma unidade tática, essencialmente durante as batalhas, onde o líder do exército era o líder tático supremo do combate. Posteriormente os exércitos foram divididos em segmentos operativos cada vez mais autónomos, diferenciando os aspectos estratégicos gerais e os militares e táticos.

Platão, nos seus diálogos, situou a Estratégia como fazendo parte da Política<sup>24</sup>. Porém a palavra e o conceito nem sempre foi decifrada da mesma forma tendo sido definida pelos romanos como *stragem* ou *estratagema*<sup>25</sup>. Charnay em Seu livro *Essai general de strategie* refere que os Byzantinos preferem igualmente a palavra tática para definir a arte da guerra. O imperador Maurício intitula uma obra sua como *Strategicon*, o autor esconde o nome de Léon VI que se refere à instituição militar e à tática como *Sylloge Tacticorum*<sup>26</sup>. Nessa obra expõe, nas primeiras linhas, que “A tática é a ciência dos movimentos que se fazem na guerra, seja

---

<sup>22</sup> Hoje *Estratagema* significa um truque ou plano engenhoso capaz de surpreender a fim de alcançar um objectivo.

<sup>23</sup> Cit. Por MARTINS, Acerca do conceito de estratégia, 1983, p.99.

<sup>24</sup> Cit. Por RIBEIRO, Metodologia do Planeamento da Acção Estratégica, 1996, p.4.

<sup>25</sup> Cit. Por CHARNAY, J.-P. (1973). *Essai general de strategie*. Paris: Champ Libre.p. 53.

<sup>26</sup> *Sylloge Tacticorum* foi uma obra compilada na segunda metade do século 10.

sobre a terra, seja sobre o mar; é a arte de dispor as tropas e os diferentes exércitos para os fazer actuar a propósito; o seu fim é evitar os insucessos e encontrar todos os meios de vencer com a menor perda possível; o chefe principal de um exército é nomeado pelo príncipe de quem recebe o poder. Ele é encarregado da administração civil e militar das províncias que comanda, de reunir tropas dispersas, de formar exércitos e de manter a disciplina<sup>27</sup>”. Podemos neste excerto analisar a liderança imposta pelo príncipe que representava aqui o “poder político” definindo objectivos, nomeando um chefe para planear e executar o que hoje se chama Estratégia.

Nos primórdios a Estratégia estava centrada “ (...) na arte de comando, os fenómenos estratégicos foram explicados com recurso às técnicas da História e Tática. Por isso, os estudos estratégicos centram-se na descrição de combates” (Ribeiro, 2009). Com o desenrolar do tempo o conceito de Estratégia foi-se aprimorando cada vez mais, focalizando-se nas necessidades militares, depois nas empresariais e políticas.

Abel Cabral Couto refere “O emprego generalizado do termo estratégia, quer no âmbito militar, quer no civil, pode levar à conclusão de que se trata de uma designação de significado incontroverso. Tal não é, porém, o caso” (Couto, 1988, p. 195).

A ligação de estratégia ao campo militar é algo inseparável na definição de Colin Gray, assim como a complexa relação entre “ (...) Ideias estratégicas, tecnologia militar e política. A interdependência destes elementos é inquestionável”. A fim de exemplificar esta relação, Gray, transcreve parte do discurso de um grande líder da história - Winston Churchill<sup>28</sup> aquando a tomada de posse como Primeiro-Ministro Inglês: “*Vocês vão perguntar qual é a nossa Política? (...) A nossa política é a guerra*”. O autor refere-se a este discurso dizendo que tal como nas teorias estratégicas a Política tende a não ter um início claro

---

<sup>27</sup> Cit. Por CHARNAY, J.-P. (1973). *Essai general de strategie*. Paris: Champ Libre.p. 53.

<sup>28</sup> Winston Churchill (1874-1965) foi primeiro-ministro britânico duas vezes (1940-45 e 1951-55). Orador e estadista notável. Oficial no Exército Britânico, historiador, escritor e artista. Ele foi o único primeiro-ministro britânico a ter recebido o Prémio Nobel de Literatura e a cidadania honorária dos Estados Unidos.

situando-se assim na definição de Clausewitz<sup>29</sup> onde enunciava a estratégia como ponto de articulação entre o momento pacífico e o momento violento da vida política.

Colin Gray no seu livro “*Strategic Studies and Public Policy*” refere (BULL, 1968) “A estratégia é a arte de empregar ou de ameaçar empregar a força para fins políticos”. Um pouco à semelhança da definição de *Estratégia Directa* dada por (COUTO, 1988) em que “ (...) a estratégia directa assenta na procura da decisão (ou da dissuasão) através do emprego (ou da ameaça de emprego) de forças militares, consideradas como o meio de coacção principal (...) Como é evidente, a concepção da acção militar deve assentar no objectivo politico-estratégico.” Porém Cabral Couto (1988, p. 359) apresenta no âmbito do conceito da estratégia divisões da mesma sendo elas (estratégia total, estratégia geral e estratégias particulares). Hoje em dia o modo de Estratégia dominante é o indirecto, em que a finalidade última é a mesma, a manutenção, conquista ou aumento do poder.

Procuramos uma definição para Estratégia, porém este é um domínio que engloba uma série de tentativas e até mesmo controvérsia com diferentes conceptualizações. Desde o contexto militar, às grandes vitórias alcançadas nas guerras, passando pela revolução industrial, globalização e a tecnologia da informação, muitas foram as contribuições dos autores de referência para a evolução do pensamento e da abordagem estratégica.

Silva Ribeiro (2009) apresenta a estratégia como “ (...) a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, superando programas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo”.

André Beaufre (2004, pp. 37,38) refere-se à Estratégia como tendo a finalidade de atingir os objectivos fixados pela Política, utilizando, o melhor possível, os meios de que se dispõe, podendo esses objectivos “ser ofensivos (conquista, impor a aceitação destas ou daquelas condições onerosas), defensivos (protecção do território ou de certos interesses), ou podem até simplesmente visar o status quo político”. Para o alcance destes objectivos o autor menciona que a arte da estratégia reside na escolha entre meios disponíveis e daí depende o confronto entre vulnerabilidades do opositor e as nossas potencialidades.

---

<sup>29</sup> Carl Phillip Gottlieb Von Clausewitz (Burg, 1 de Junho de 1780 — Breslau, 16 de Novembro de 1831) foi um militar do Reino da Prússia que ocupou o posto de general e é considerado um grande estrategista militar e teórico da guerra com a Sua obra Da Guerra (Vom Kriege).



Para Abel Cabral Couto (1988, p. 209) a Estratégia define-se como a “ (...) ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”.

Assim, como estas duas definições anteriores, Pedro Pezarat Correia (2002, p. 26 e 27) refere-se à Estratégia como sendo uma servidora e um instrumento da Política sendo a Política a definir os objectivos. Reafirmando que “Só se pode considerar que se está no campo da estratégia, seja da conceptualização estratégica, do planeamento estratégico ou da acção estratégica quando os objectivos a atingir tenham sido definidos pela Política”.

Finalizaremos este capítulo com uma sistematização apresentada por Abel Cabral Couto:

- 1.º O objecto da estratégia é a coacção, entendida como situação de facto e situação possível;
- 2.º A sua finalidade é a consequência de objectivos políticos, através do desenvolvimento e utilização da força;
- 3.º É da competência das mais altas hierarquias civis e militares;
- 4.º A sua execução estende-se a todos os sectores de uma unidade política ou coligação;
- 5.º É, simultaneamente, uma ciência e uma arte.

Como podemos constatar a Estratégia está muito ligada à sua origem militar, porém, o conflito não tem de ser armado, apesar de implicar sempre a competição entre actores, onde cada um, tal como apresentámos, tem os seus próprios interesses. No momento actual os constrangimentos são ainda mais fortes e a Estratégia mais difícil de definir e de implementar, como veremos, por exemplo no caso da Estratégia Nacional para o Mar.

## 2.8. Relação entre Estratégia e Política – Breves considerações

Como já vimos anteriormente, e veremos ao longo de todo o trabalho, a relação entre Estratégia e Política é hereditária e de comum interesse em prol dos objectivos fixados pela Política. Porém, em termos históricos a Política e Estratégia foram caracterizadas em três concepções<sup>30</sup>, onde:

- Política enquadra na Estratégia;
- Política  $\equiv$  Estratégia;
- Política enquadrando a Estratégia;

A primeira abordagem refere-se à Política ao serviço da Estratégia, facto que foi predominante entre as duas Grandes Guerras Mundiais em que o papel do político era a preparação do país para a guerra. Assim, foi à luz das exigências estratégicas que a Política foi usada (Demos um exemplo desta abordagem quando referimos o discurso de Churchill “ (...) a nossa política é a guerra”.

A segunda concepção Política equivalente à Estratégia é defendida quando se está perante uma guerra vital, ou seja, caracteriza-se ao nível dos órgãos de decisão, havendo a existência de uma similitude de poder de decisão entre o poder político e as chefias militares. Em Portugal, “Durante o chamado Período Revolucionário (PREC) viveu-se uma situação em que o poder político e o poder militar (Estratégico) eram equivalentes” (SILVA A. M., 2001).

A terceira e ultima concepção, Política enquadrando a Estratégia, Barbosa da Silva (2001) refere que desde os tempos do Iluminismo que a Estratégia passou a ser subordinada da Política. Neste caso, a Estratégia passa a ser apreendida como disciplina de meios na escolha dos melhores caminhos para atingir objectivos. A Política passa a ser doutrina de fins, ou seja, ideologia, onde os seus objectivos são – de longo prazo (adapta os meios aos fins) e de curto prazo (adapta os fins aos meios). Esta concepção é a que actualmente predomina em Portugal.

---

<sup>30</sup> Ob. Cit. por SILVA, António Manuel (2001), Acerca da Estratégia.

A autora Isabel Ferreira Nunes refere-se a estes objectivos como sendo aqueles em que a Estratégia selecciona objectivos intermédios para os atingir e meios para a sua concretização enquanto que à Política compete hierarquizar objectivos vitais e fins, procedendo à selecção de meios e processos para os atingir. Porém, nem sempre esta relação é tao linear e de *boas relações* visto que “É em relação às condições em que esta concepção e execução ocorrem, que se poderá estabelecer uma fronteira limite entre as áreas de competência destas duas formas de actuação do Governo” (NUNES, 1993).

Referindo-se, igualmente, a este tema, Cabral Couto (1988) aponta a Política como “ (...) sendo uma «Doutrina de fins» que depende das Ciências que a informam e da hierarquia de valores que defende ou estabelece. Ao contrário, a Estratégia é uma «disciplina de meios», o mais possível independente de referências ideológicas”. Querendo dizer que a Política foca-se essencialmente na escolha de fins e na definição do quadro de acção, reafirmando que a Estratégia se foca, fundamentalmente, na definição de meios e caminhos a fim de os objectivos serem atingidos e revela elementos e raciocínios que levam a esse mesmo termo.

O mesmo autor enuncia estas duas Ciências como sendo *permeáveis* às circunstâncias do momento, onde se incluem as reacções internas e externas, como atrás referido, estão em constante adaptação aos objectivos e possibilidades materiais, bem como, às técnicas do momento, além da orientação da evolução dessas mesmas possibilidades em relação a outros objectivos de longo prazo que se pretendam atingir.

A título de conclusão sobre esta relação inseparável recorremos ao mesmo autor Cabral Couto (1982, p. 125) que nos apresenta aspectos a nível da Ciência e da Actividade de ambas:

Sendo que no âmbito da Ciência:

(a)” A Estratégia, como uma das Ciências informadores da Política,

- Auxilia esta na formulação dos seus objectivos e, entre estes, devem figurar a redução das principais vulnerabilidades estratégicas;
- Estuda e avalia a situação estratégica nacional e internacional, informando a Política sobre ameaças e hipóteses de conflito, sobre as possibilidades e vulnerabilidades

próprias e dos adversários, reais ou potenciais, e sobre as necessidades e prazos de transformação de recursos potenciais em recursos reais.

- (b) A Política fixa os objectivos que terão de ser alcançados pela Estratégia, isto é, define a missão estratégica.
- (c) A Estratégia estabelece conceitos de acção, concebe doutrinas de preparação e indica à Política os meios e processos mais adequados para se atingirem aqueles objectivos e os recursos necessários para o efeito.

E no âmbito da Actividade:

(a) A Política escolhe o conceito de acção e a doutrina estratégica que considera mais adequados e define o quadro de acção, isto é os condicionamentos a observar na consecução desses objectivos.

(b) A Estratégia pormenoriza a doutrina estratégica escolhida, fixa objectivos intermédios e emprega e orienta os recursos postos à sua disposição para atingir esses objectivos.”

Assim a Política define o que se pretende (objectivos). O poder é o que se tem (meios ao dispor da nação). A Estratégia é o que se faz (acção), com o que se tem (meios) para o que se pretende (objectivos). Esta acciona os vectores de ligação entre os objectivos da primeira e os meios do segundo (NUNES, 1993).

Neste sentido, Silva Ribeiro (1996) refere que na Estratégia importa ter presente a influencia que os aspectos económicos têm na elaboração de planos e na aceitação ou rejeição da Política em determinada modalidade de acção e meios. Aqui e em outros aspectos o diálogo permanente entre os níveis político e estratégico é uma constante. Assim, Silva Ribeiro cita que “ (...) garante-se não só a compatibilidade entre a Política e a Estratégia, mas também que as capacidades de acção permanecem subordinadas.” Isto é, os planos de acção com os devidos meios de que a Estratégia dispõe são os que a Política atribui e estão sujeitos a uma tirania de custo imposta<sup>31</sup>. Ao mesmo tempo que esta limitação de meios ao serviço da

---

<sup>31</sup> Estas limitações de orçamento, definidas no OE, geram muitas vezes tensões entre sectores porque o benefício de uns resulta no prejuízo de outros.

Estratégia pode levar a comprometer os objectivos definidos pela Política. Algo a ser aplicado na última fase do Planeamento de acção estratégica, ou seja, a operacionalização, onde se enquadram os Programas, Orçamentos, Procedimentos.

Após estas breves considerações da relação inseparável entre Política e Estratégia, apresentamos um “Modelo decisório na elaboração da Estratégia” da autoria de Silva Ribeiro, neste caso, aplicado à defesa militar onde se pode comprovar essa complementaridade e consequente interdisciplinariedade.



FASE DA POLÍTICA	IDENTIFICAR	OBJECTIVOS NACIONAIS PERMANENTES	
		O QUÊ?	
	CONCEBER	CONCEITO DE ACÇÃO POLÍTICA	
		COMO?	
	ESTUDAR	COMPREENDER OS ONP	
		O QUE SE QUER FAZER?	
	ANALISAR	EXAMINAR A INTERACÇÃO DOS ONP	
		O QUE SE DEVE SABER?	
	ELABORAR	IMAGINAR OS OBJECTIVOS NACIONAIS PERMANENTES	
		O QUE SE PODE FAZER?	
	ESCOLHER	SELECIONAR OS OBJECTIVOS NACIONAIS PERMANENTES	
		O QUE VALE A PENA FAZER?	
	REDIGIR	EXPRIMIR O CONCEITO DE ACÇÃO POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL	
		O QUE SE VAI FAZER?	
FASE DA ESTRATÉGIA	FORMULAÇÃO	IDENTIFICAR	OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS
			O QUÊ
		CONCEBER	DOCTRINA ESTRATÉGICA
			COMO?
		ESTUDAR	COMPREENDER A MISSÃO
			O QUE SE DEVE FAZER?
		ANALISAR	EXAMINAR A SITUAÇÃO
			O QUE SE VAI FAZER?
		ELABORAR	IMAGINAR AS MODALIDADES DE ACÇÃO
			O QUE SE PODE FAZER?
		ESCOLHER	SELECIONAR A MODALIDADE DE ACÇÃO
			O QUE VALE A PENA FAZER?
		REDIGIR	EXPRIMIR A DOCTRINA ESTRATÉGICA
			O QUE SE VAI FAZER?
	OPERACIONALIZAÇÃO	CONCRETIZAR	PLANEAMENTO ESTRATÉGICO
		FORMULAR	PLANO DE ACTIVIDADES
		OPERACIONALIZAR	PROGRAMAS
		EXECUTAR	PROJECTOS
<div>CONTROLE E REALIMENTAÇÃO</div>			

Ilustração 2 - Modelo decisório de elaboração da estratégia (adaptado de Silva Ribeiro)

## CAPÍTULO III – A ACÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO ESTRATÉGICO

### 3.1. Desígnio Nacional/Visão

Em primeiro lugar há que definir aquilo que o Estado pretende ou deseja ser. Algo que se entenda concretamente como Desígnio/Visão. “Estas Aspirações Nacionais incluirão sempre aspectos realistas<sup>32</sup>, mas aquilo que mais as distingue dos Objectivos Nacionais é o facto de conterem aspectos utópicos relacionados com elementos de cariz messiânico” (SANTOS J. d., 1983). Poder-se-á relacionar com a Visão do país. Porém, uma Visão sem acção não passa de um sonho.

Já descrevemos atrás as hierarquias, os tipos de poderes, de segurança e o conceito de Estratégia e Política. Porém, aqui falamos de um *Desígnio Nacional*. Aqui a Estratégia encontra o seu lado de Arte. Luís Fontoura (2013) elucida sobre a importância de “ (...) um conjunto de opções e acções coerentes e coordenadas entre si, deles devendo decorrer, necessariamente, conceitos estratégicos derivados que serão inspiração, guias e directores da múltipla vivência do Estado traduzida nos seus agentes”. A definição desta Ideia definirá as prioridades políticas em termos de sectores estratégicos e a conjugação de esforços num só sentido. Assim, “ (...) este aspecto é importante porque impede que se faça uma avaliação sobre quais deveriam ser as prioridades externas no sentido de reflectir uma tal estratégia” (REIS & GASPAR, 2013).

Em suma, para construir um *alvo* será imprescindível definir a Visão<sup>33</sup> e, será imperioso, ao nível dos variados sectores e regiões, partidos e opiniões, uma reflexão sobre vulnerabilidades e potencialidades a serem exploradas. Subentende-se por Visão, algo que mobilize todos os intervenientes para maximizar as potencialidades no médio e longo prazo. Acima de tudo, segundo Sachetti (2009) qualquer grande plano nacional, para ter êxito, tem

---

<sup>32</sup> Estes “aspectos realistas” não se referem ao Realismo político, usado no âmbito das Relações Internacionais.

<sup>33</sup> Martinet em “estratégia”, refere-se à Visão e aos erros e insucessos mais frequentes, fazendo alusão à visão e às acções estarem desligadas, ou seja, a falha conduz à desarticulação entre o estado de espírito dos portadores da visão – que se tornam no caso visionários utópicos – e os decisores que se deleitam no falhanço de linhas estratégicas.

que merecer a anuência nacional e há a emergência de fazer concordar a “ (...) vontade nacional, a do povo, com a vontade política, a do poder que elaborou e propõe o projecto”.

Dando o exemplo de Portugal e do Mar, Ernâni Lopes (2010) nesta abordagem, refere que “O Mar não é só para tirar, extrair valor, é um elemento que nos define, que nos dá identidade”. O autor refere-se ao Mar como o único que justifica a classificação como «desígnio Nacional».

Na senda desta *Visão* daremos o exemplo do Mar de Portugal mais à frente neste estudo e a ENM onde se aponta para o Mar como “O desígnio Nacional”<sup>34</sup>

### **3.2. Objectivos: Base para os definir**

Qualquer unidade política ao mais alto nível na sua função específica de gestão tem por objectivos básicos a Segurança, o progresso e o Bem-Estar. É neste sentido que Loureiro dos Santos (1983) regista a necessidade de determinar objectivos políticos concretos, correspondentes à sua situação particular e interesses próprios. Esta “situação particular” reside na avaliação do potencial nacional, onde se deve ter claramente a noção de onde corrigir as vulnerabilidades, superar problemas, explorar eventualidades e empregar potencialidades como falaremos no capítulo seguinte.

Cabral Couto (1988) menciona que a acção política e a acção estratégica devem ser elaboradas numa perspectiva de futuro e, nesta linha de pensamento, refere que o “ (...) Homem poderá ser responsável e, em grande parte, senhor do seu destino”. A acção política deve definir claramente os objectivos nacionais. Santos (1983) relata que o problema mais delicado relaciona-se com a correcta definição dos interesses nacionais e dos objectivos nacionais que são apontados para os proteger. E, da mesma forma, afirma que “Outros objectivos, de natureza secreta, são formulados de maneira restrita, não tendo expressão pública mas influenciam a condução Política e Estratégica de um país”. Porém, a definição

---

<sup>34</sup> Carta da Ministra Assunção Cristas dia 27 de Fevereiro no Centro Cultural de Belém, em Lisboa, aquando a IX reunião da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM) e onde foi aprovada, para discussão pública, a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM 2013-2020).

dos objectivos em democracia e em alternâncias de poder, levanta questões no *corte de objectivos* estabelecidos, visto que “O político pensa e executa em função do curto prazo” (SILVA A. M., 2001).

Neste sentido a actividade Política, desenvolvida através de acções, caracteriza-se por deter:

- Um conhecimento científico adequado (necessidade de ver estabelecidos objectivos alternativos, dominando o modelo socioeconómicos, os anseios e motivações da sociedade);
- Uma doutrina ideológica (hierarquização dos fins e objectivos); E
- A consideração permanente das circunstâncias do momento (função de adaptar, permanentemente, os objectivos aos meios).

Silva Ribeiro (1996) apresenta um esquema que pretende expor a “Base de definição dos objectivos de longo e médio prazo”. Contudo, este esquema segundo o autor, obedece a uma sucessão de análises que falaremos no capítulo seguinte e “Centra-se ao nível mais elevado do Estado”.



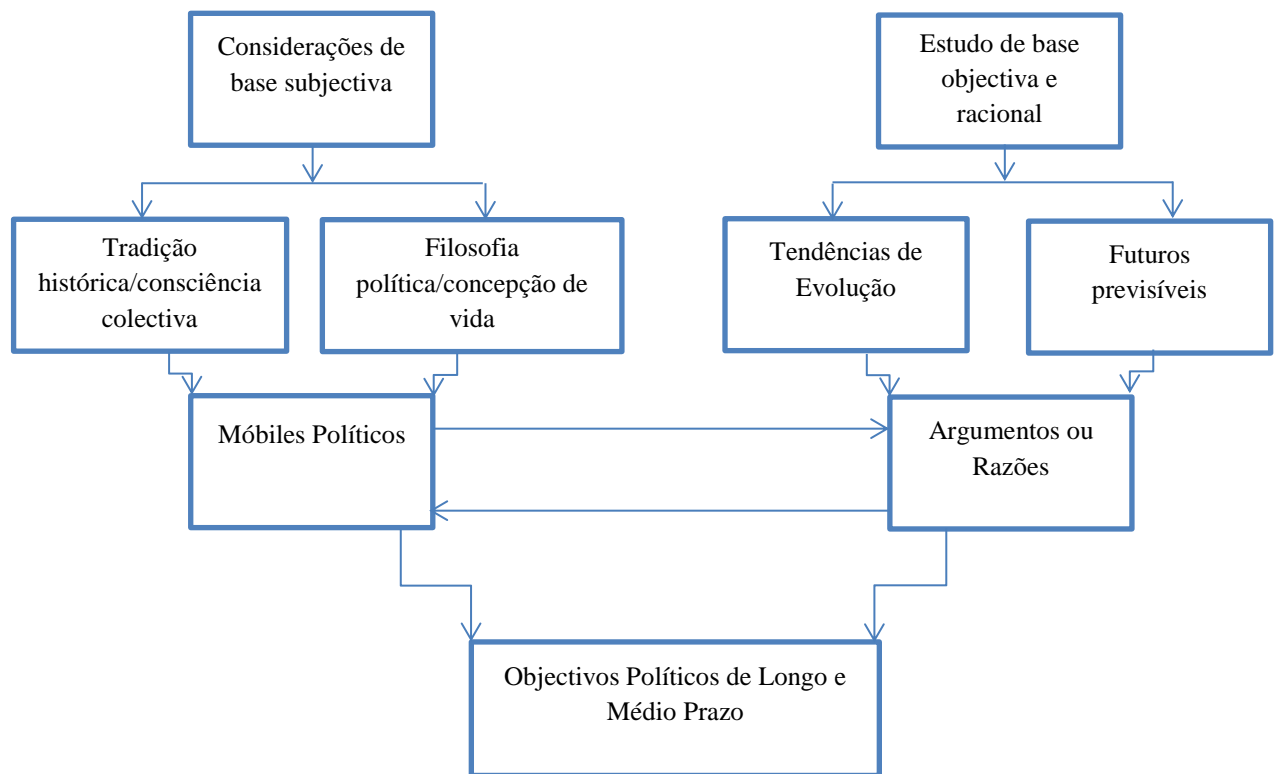


Ilustração 3- Base de definição dos objectivos de longo e médio prazo.

Fonte: RIBEIRO, Metodologia do Planeamento da Acção Estratégica, 1996.

Em síntese o organigrama mencionado refere o seguinte:

Considerações acerca da base apresentada para a definição dos Objectivos Políticos:

- Tradição Histórica – Origem de uma determinada consciência nacional ou colectiva; Engloba representações, valores e crenças.
- Filosofia Política – Compreende a teoria, doutrina e a ideologia Política. Adquire expressão concreta na filosofia de Governo.
- Móviles Políticos – Representam o que os cidadãos pensam, expresso nas representações, nos valores e nas crenças colectivas, e o que os cidadãos desejam. Resulta da tradição histórica e da Filosofia política.

- Estudos de base objectivos e racionais – Devem ser realizados da forma mais científica possível a fim de explanarem acontecimentos actuais.
- Tendências de Evolução – Juízos obtidos através de análises da situação politico-estratégica internacional (ambiente externo) e nacional (caracterização do potencial estratégico e possibilidades de evolução).
- Futuros previsíveis – Formulação de cenários nacionais/internacionais alternativos a longo e médio prazo.
- Argumentos ou razões – O resultado é materializado perante as informações prestadas pelos cenários nacionais/internacionais, assim, temos os problemas a superar e as eventualidades a explorar (*SWOT*).

Objectivos políticos de longo e médio prazo – Iniciam-se pelos móveis políticos das grandes linhas gerais dos futuros nacionais que haviam sido identificados. Futuros que o autor identifica como *Desejáveis* (*Aqueles* que na óptica do Governo melhor servirão as finalidades ultimas da política), *Aceitáveis* (Embora não sendo os melhores para o Governo, ainda servem as finalidades) e *Indesejáveis* (A evitar ou contrariar pelo Governo).

Portugal, considerado um pequeno Estado, é fortemente influenciado pelos factores externos. Assim, importa, perante os cenários realistas “Tomar uma decisão política que se vai traduzir num conjunto específico de objectivos políticos de longo e médio prazo, correspondentes aos vários domínios de acção do Estado e destinados a alcançar uma dada situação futura possível e desejável. Na prática, estes objectivos podem constar do texto de leis fundamentais e/ou dar corpo aos chamados Programas de Governo e de partidos políticos ou residir no subconsciente nacional”<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> RIBEIRO, Silva (1996) – Metodologia do Planeamento da acção estratégica

### 3.2.1. Objectivos nacionais permanentes e conjunturais – Caso de Portugal

Apresentamos a título de exemplo os “Objectivos nacionais permanentes”<sup>36</sup>:

1. A sobrevivência nacional, com independência e soberania;
2. A preservação e defesa da identidade nacional [da distintiva cultura de uma Nação];
3. O desenvolvimento, com progresso e bem-estar dos nacionais;
4. A defesa e a valorização da sua condição marítima (...);
5. A liberdade de acção dos órgãos de soberania livremente eleitos, o regular funcionamento das instituições democráticas e a realização das funções e tarefas do Estado”<sup>37</sup>

E os Objectivos nacionais conjunturais<sup>38</sup>. Estes objectivos permitem a elaboração do planeamento estratégico que será necessário para se alcançar os objectivos nacionais permanentes referidos anteriormente. A definição destes objectivos obedece a uma avaliação da conjectura (como falado em cima – adaptação dos objectivos aos meios), tanto nacional como internacional. A título de exemplo apresentamos os referidos por Fontoura em 2013:

1. Correção dos desequilíbrios financeiros, de forma a restaurar a credibilidade externa e a preservar a coesão social, reforçando, simultaneamente, a autonomia e a capacidade de acção externa do país;
2. Adopção de políticas que materializem a recuperação económica e o crescimento sustentado;
3. Correção de vulnerabilidades e excessivas dependências, que limitem aspectos vitais de soberania e independência nacional, ponham em causa a coesão nacional ou cerceiem a liberdade de acção do Estado na defesa dos seus interesses o objectivos;

---

<sup>36</sup> Objectivos Nacionais Permanentes- Encontram-se definidos na Constituição da República Portuguesa como “Tarefas Fundamentais do Estado”.

<sup>37</sup> FONTOURA, L. (2013).Segurança e Defesa Nacional.

<sup>38</sup> FONTOURA, L. (2013). Segurança e Defesa Nacional.

4. Valorização da condição atlântica do país e «ocupação efectiva» da sua plataforma marítima, através da investigação científica, da exploração dos recursos e da defesa;
5. Consolidação e ampliação da rede de alianças e parcerias estratégicas e económicas que possam contribuir para melhor gerir ameaças e riscos originados no exterior e impulsionar o potencial estratégico nacional para atingir, mais rapidamente, os objectivos anteriores;
6. Preservação de uma defesa militar autónoma de natureza dissuasória e defensiva, evitando riscos de perda da solidariedade dos parceiros, da coesão da segurança colectiva e da identidade nacional;
7. Racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas.

### **3.3. Sobre o Planeamento na acção político-estratégica**

Identificados os objectivos, definidos perante uma panóplia de análises, procura-se responder – De que forma devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objectivos superiormente fixados? Ou seja, precisar-se-á de saber onde se encontra neste momento? “Que futuro se deve promover?”<sup>39</sup> E como chegar lá? Um bom plano estratégico “ (...) é uma série de direcções que queremos tomar. É um mapa da estrada.” (BOSSIDY & CHARAN, 2007)

Silva Ribeiro refere que “A estratégia é subsidiária da política”<sup>40</sup>, deste modo todo e qualquer plano para a elaboração de uma estratégia passará por um escalão hierárquico superior, onde a Política define “ O que fazer?”.

A Estratégia “ (...) estuda e estabelece o caminho a seguir, as acções a realizar com os meios de coacção, no meio e no tempo disponíveis para alcançar e/ou manter os objectivos fixados pela Política, ou seja, responde à pergunta «Como se vai fazer?» ”<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> COUTO, Cabral – Elementos de Estratégia, 1989, p.305

<sup>40</sup> RIBEIRO, Silva - Teoria Geral da Estratégia, 2009, p. 39

Para a elaboração de um estudo estratégico deve ter-se em consideração, segundo Silva Ribeiro, o estudo da história visto que dá uma abrangência na qual se observam todas as possibilidades e variações dos múltiplos momentos e permite entender as mudanças e continuidades. Da mesma forma devemos estudar os actores.

É também necessário haver uma agilização entre as ferramentas qualitativas e quantitativas nos estudos estratégicos, que se destinam a extrair os eventos históricos, informações e percepções com a capacidade de intuir o processo analítico e ampliar a gama de conhecimentos.

Na óptica de NUNES (1993) torna-se imperioso que o planeamento de uma actividade estratégica seja acompanhado de forma pensada, organizada e coordenada, sujeito a um plano de acção que ao mesmo tempo desenvolva a doutrina estratégica escolhida pelo nível político e por ele aprovada, fixe objectivos intermédios, empregue e encarreire recursos. Juntamente escolhe caminhos para os fins da política serem atingidos, ou seja, os meios e as formas de utilizar. Assim, o planeamento estratégico tem um longo alcance e pode sofrer actualizações regulares a fim de verificar o progresso e reavaliar a validade do mesmo baseando-se em questões estratégicas descobertas na constante avaliação do ambiente externo/interno.

Dando seguimento a esta lógica, a estratégia expressa um conjunto de acções pelos quais se procura a partir de uma situação inicial, chegar a uma situação final desejada, num ambiente onde há confronto de vontades, tendo em conta os factores que podem ser favoráveis e adversos. Nunes (1993) escreve sobre os fins da política, em que a Estratégia contribui ajudando a hierarquizar prioridades entre fins opostos e concorrentes que são fulcrais para lidar com a escassez de recursos visto que nem todos os interesses e ameaças são iguais.

Loureiro dos Santos (1983) alude ao facto de um pequeno Estado, que viva fundamentalmente voltado para o objectivo Bem-Estar, tem como objectivo a Segurança e reafirma que a sobrevivência como tal é aquilo que se sobrepõe a tudo o resto. Referindo-se

---

<sup>41</sup> Idem

ao Planeamento estratégico, nestes moldes, como sendo influenciado pelos problemas da região que se inscreve.<sup>42</sup>

Tal acção requer um elemento essencial, as informações estratégicas. O recente Conceito Estratégico de Defesa Nacional refere a valorização das Informações Estratégicas como “ (...) incontornáveis instrumentos de identificação e avaliação de ameaças e oportunidades em cenários voláteis e complexos. As informações são um instrumento estratégico do Estado, essencial para o apoio à decisão política.”<sup>43</sup> Poder-se-ia dizer que um país sem Informações “É um país cego”.

Tal como Silva Ribeiro (2009) aponta, ao mais alto nível a concepção da modalidade de acção pauta-se com o estudo das situações estratégicas. Salienta-se a definição dos objectivos básicos e na definição destes objectivos em que a “ (...) actividade das informações recorre a um trabalho sistemático desenvolvido no quadro de uma organização específica criada com o objectivo de atingir um produto final – o conhecimento específico necessário à tomada de decisões” (CARVALHO J. S., 2013). Neste sentido as informações pretendem um conhecimento profundo, completo e abrangente. Podendo ser conceptualizadas de uma forma clássica como um conjunto de actividades que visam pesquisar e explorar notícias em proveito de um Estado. Existe uma necessidade de conhecer os outros actores, conhecer também quais são as suas intenções, nunca esquecendo as suas próprias possibilidades.

Mais à frente neste estudo abordaremos a importância das informações estratégicas na análise dos ambientes para elaboração dos estudos estratégicos.

Cabe-nos assim, entender desta forma, o planeamento como a aplicação prática dos conhecimentos científicos da Política e da Estratégia, numa estreita e inseparável relação, através da qual se avaliam os ambientes e as conjunturas cada vez mais voláteis. Estuda-se deste modo a situação e transmite-se a decisão (com o maior rigor, clareza e precisão) e as directivas gerais, coordenando todos os passos e planos estabelecidos.

---

<sup>42</sup> Loureiro dos Santos refere-se ainda ao facto do Pequeno Estado poder situar-se no “caminho das grandes potências” e, nesse caso, tem um delicadíssimo problema a resolver: como sobreviver soberano.

<sup>43</sup> Conceito Estratégico de Defesa Nacional consultado em <https://dre.pt/pdf1sdip/2013/04/06700/0198101995.pdf>, às 14:22h do dia 31 de Janeiro de 2014.

Os organigramas abaixo apresentados aglutinam, em nosso entender, a *engrenagem conceptual* do que apresentámos anteriormente. Demonstram a mutação e constante evolução/adaptação da Estratégia, nomeadamente à conjuntura que segundo Ernâni Lopes não é o essencial da visão estratégica mas conta para o futuro onde “Cada momento presta atenção à sua conjuntura concreta e não devemos cometer dois erros recorrentes:

1.º - Só vermos a conjuntura;

2.º - Esquecermo-nos das condicionantes”.

Esta engrenagem aqui apresentada tenta, de forma macro, apresentar como se movem os processos. Com três pontos – Política – Estratégia e Conjectura. Isto porque a Política define os objectivos, onde estes poderão encontrar “resistência” perante uma conjectura cada vez mais volátil e imprevisível, remetendo a *engrenagem conceptual* para uma resistência e de seguida a Estratégia responde aos estímulos dos objectivos fixados pela Política. Daí a Estratégia ter de ser adaptativa mas também de longo-prazo com “pequenos ajustes” e não de curtos como os tempos de uma legislatura comprometendo os fins do Estado e o futuro do país. Se apenas se observar a conjuntura vive-se constantemente no curto-prazo onde o “Plano” do imprevisto é o que impera.

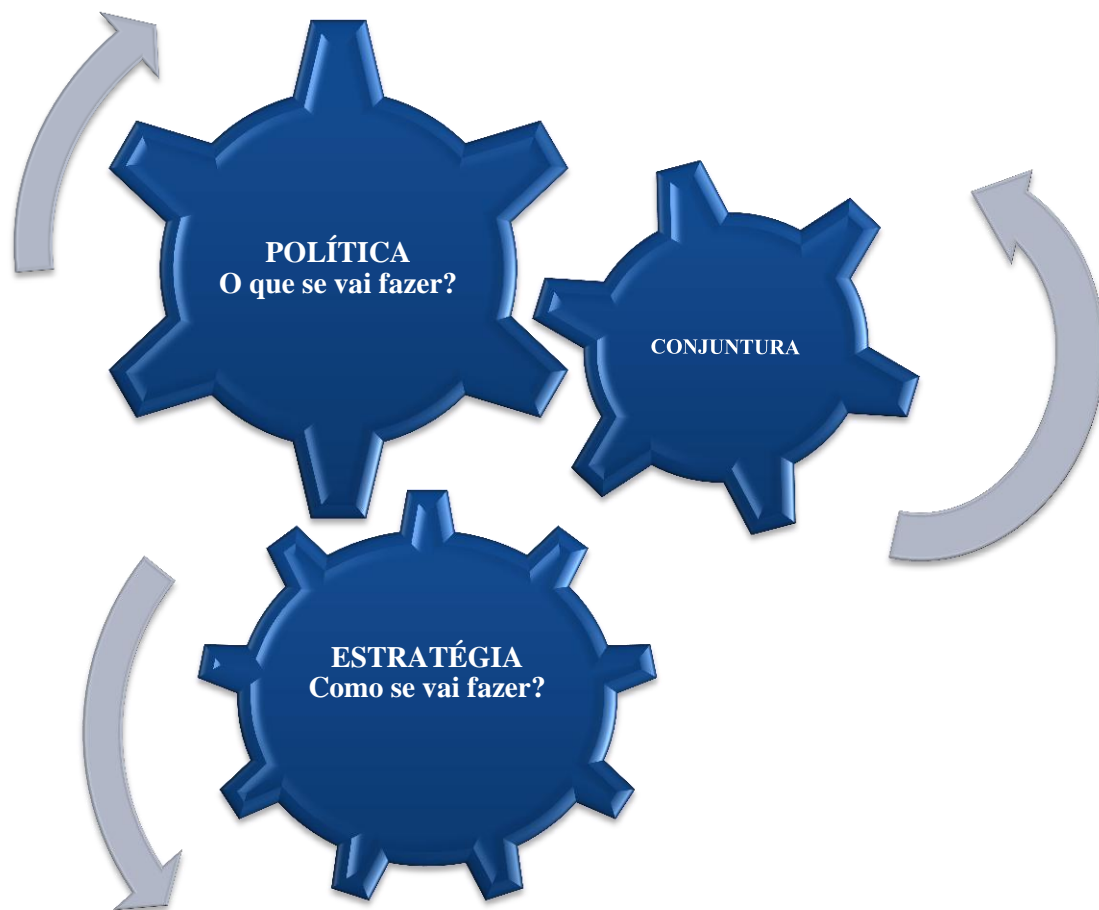


Ilustração 4 – Engrenagem conceitual

Fonte: O autor



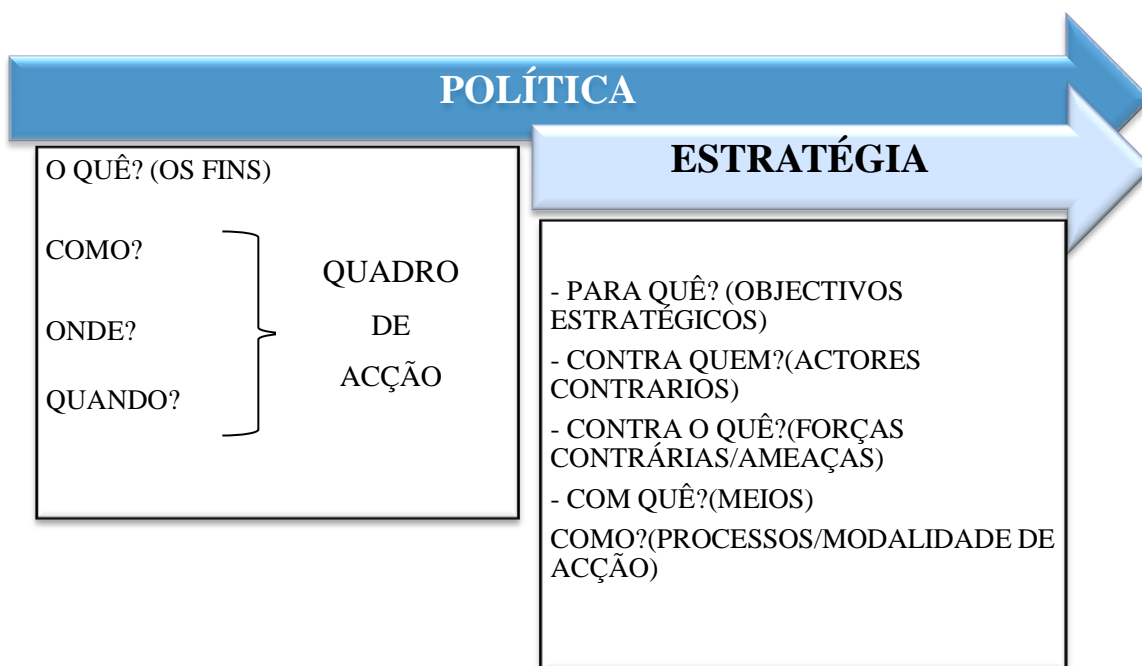


Ilustração 5 - Fases: Política e Estratégia (adaptado de Abel Cabral Couto)

### 3.3.1. Os Planos

Anteriormente apresentámos a definição e hierarquização dos passos para definir um planeamento, da mesma forma falamos em plano que, segundo P. Tabatoni e P. Jarniou (apud. MARTINET, 1989), significa uma configuração de desejo de futuro e ao mesmo tempo a execução desse desejo.

Para Silva Ribeiro (2009) o plano é a tradução da Estratégia, é um rumo ou curso de acção escolhido de forma consciente e intencional. Podendo ser um agrupado de orientações para lidar com uma determinada situação.

Iremos cingir-nos ao que Silva Ribeiro (1996) traduz por Planos de fortalecimento do potencial estratégico. Estes podem ter como aplicação o melhoramento das estruturas ou construir as forças, sendo que, o melhoramento das estruturas insere-se no contexto da

estratégia estrutural<sup>44</sup> e apenas vem inscrito, por exemplo, no orçamento geral do Estado. Devido à constante mutação, rapidez e influência do ambiente externo a Estratégia estrutural é cada vez mais *conjuntural*.

Um plano deve incluir a maioria da seguinte da informação:

1. Acções específicas a ser tomadas para tornar o programa operacional;
2. Datas de início e de término de cada acção.
3. Pessoa (nome/ título) responsável por conduzir cada acção;
4. Pessoa responsável pela monitorização da duração e eficácia de cada acção;
5. Consequências financeiras e físicas esperadas para cada acção;
6. Planos de contingência.

### **3.3.2. Elementos essenciais ao processo estratégico**

O modelo mais simples de planeamento encaixa-se com os objectivos a alcançar ou a preservar num determinado ambiente, Silva Ribeiro (1996) refere que esse facto dá-se através da operacionalização da modalidade de acção sujeita às condicionantes desse ambiente. É preciso ter em conta as alterações do ambiente e a clareza dos objectivos para que a modalidade de acção se adeque melhor<sup>45</sup>.

Nos seguintes elementos responderemos<sup>46</sup>:

- O que queremos?
- Formulação da missão.
- Fixação dos objectivos.

---

<sup>44</sup> É possível distinguir a estratégia em: Estrutural; Genética e Operacional. A estratégia estrutural trata, em termos nacionais, da composição dos meios, ou recursos, de modo a aumentar a capacidade das potencialidades e diminuir ou corrigir as vulnerabilidades. “Trata-se de conseguir um aumento da eficiência através da combinação optimizada dos meios, ou recursos, existentes com vista a atingir os fins prosseguidos em termos de aspirações nacionais” (SILVA A. M., 2001)

<sup>45</sup> Silva Ribeiro (1996) escreve que “ (...) para manter a clareza dos objectivos em ambiente de mudança, poderão adoptar-se dois procedimentos fundamentais: um, destinado a resolver as conflitualidades recíproca ou a incompatibilidade de recursos; outro, que regula o relacionamento de objectivos. Conduto esta tarefa é muito influenciada pelas preferências de quem a realiza”.

<sup>46</sup> Definição de MARTINET – estratégia - 1989, p. 289.

- O que somos?
  - Análise do meio envolvente.
  - Avaliação dos recursos.
- Que queremos fazer?
  - Formulação das estratégias e das políticas.
  - Avaliação das estratégias e das políticas.
- Que vamos fazer?
  - Escolha da estratégia.
  - Definição dos programas, procedimento e orçamento.
- Como esta a correr a implementação?
  - Controlo.

Todas estas perguntas formam um ciclo que pode ser apresentado da seguinte forma:

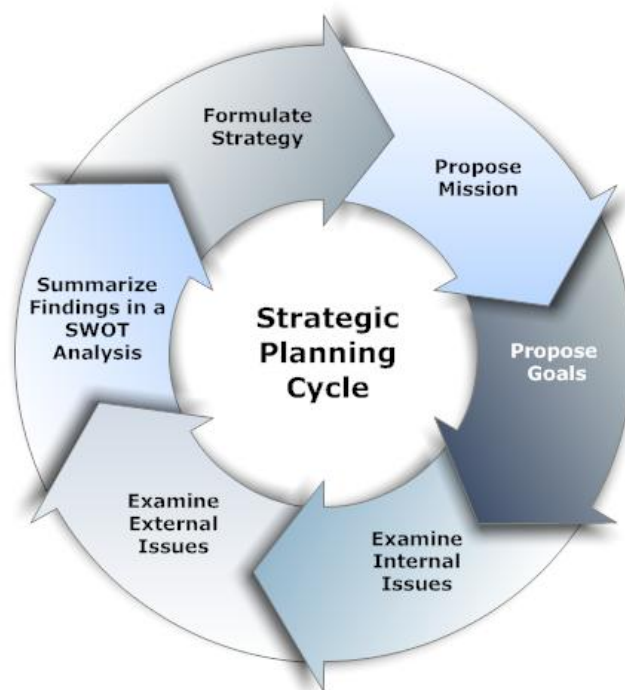


Ilustração 6 - *Strategic Planning Cycle*

Fonte: <http://www.smartdraw.com/articles/strategic-planning-process-start-to-finish.htm>

Apresentamos no esquema seguinte os elementos de análise do processo de planeamento estratégico.

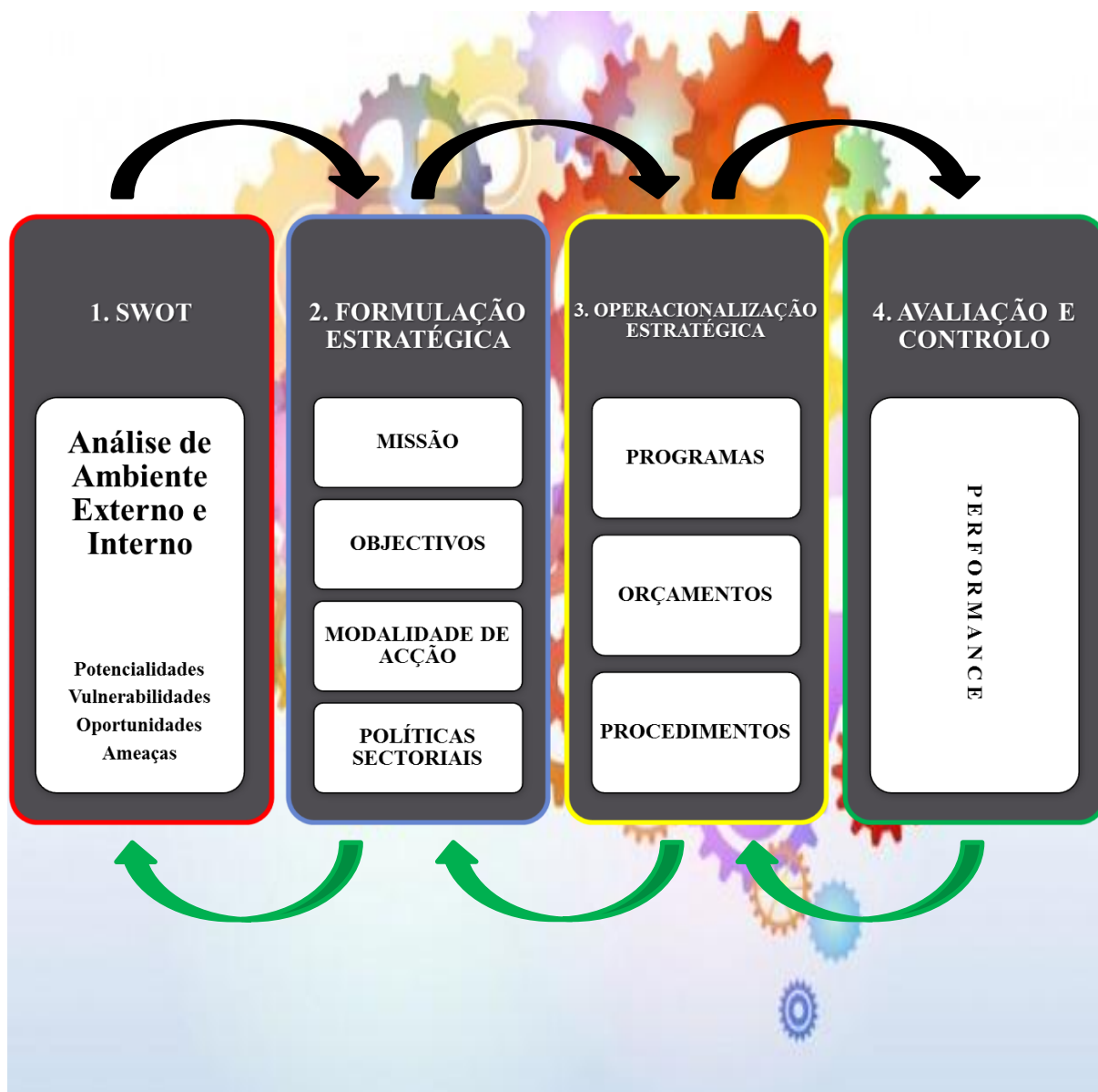


Ilustração 7 - Elementos essenciais ao Processo de Planeamento Estratégico (adaptado pelo autor tendo como base o processo de Silva Ribeiro).

## **1. (SWOT) Análise do ambiente:**

- Externo e Interno

O processo estratégico inicia-se na análise do ambiente, isto é, identificar as potencialidades e vulnerabilidades (Ambiente interno) e as Oportunidades e Ameaças (Ambiente externo). Temos assim a análise SWOT que examina como se alinham as vantagens e desvantagens estratégicas (Potencialidades/Vulnerabilidades) com os factores externos positivos ou negativos (Oportunidades/Ameaças). Bruno Reis e Carlos Gaspar<sup>47</sup> falam em *Inteligência Estratégica* que consiste em fazer prospectiva com sentido prático, como forma de tirar o máximo partido de capacidades e minimizar vulnerabilidades. Consistindo esta em “Boa informação; Boa análise e Bom processo de decisão” (REIS & GASPAR, 2013) a fim de garantir dados relevantes para a tomada de decisões estratégicas definidas e a sua implementação como prioritárias pela liderança política. Permite-nos igualmente escolher as *direcções* estratégicas necessárias à concretização dos objectivos fixados.

Em relação ao ambiente externo procura-se uma monitorização e disseminação da informação a que esse ambiente se refere. Assim como à área de interesse estratégico. A avaliação do ambiente interno efectua uma análise das condições internas para permitir uma avaliação dos principais pontos fortes e dos pontos fracos (Potencialidades/Vulnerabilidades).

A *Inteligência Estratégica* citada vai ao encontro do que se entende por análise SWOT onde se observa uma total concentração e foco nas seguintes lógicas que Idílio Fernandes (2010) descreve como:

---

<sup>47</sup> Ob. Cit. p.26. – Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em crise (2013).

<div>ANÁLISE INTERNA</div> <div>ANÁLISE EXTERNA</div>	<div>S (<i>Strenghts</i>)</div> <div>POTENCIALIDADES</div>	<div>W (<i>Weakness</i>)</div> <div>VULNERABILIDADES</div>
	<div>SO</div> <div> <p>Trata-se usar as Potencialidades (<i>Strenghts</i>) para tirar partido das Oportunidades (<i>Opportunities</i>), visando acções muito direccionadas nos dois sentidos;</p> </div>	<div>WO</div> <div> <p>Trata-se de tirar partido das oportunidades (<i>Opportunities</i>) no sentido de ultrapassar ou reduzir as vulnerabilidades identificadas (<i>Weakness</i>);</p> </div>
<div>T (<i>Threats</i>)</div> <div>AMEAÇAS</div>	<div>ST</div> <div> <p>Trata-se de usar as potencialidades (<i>Strenghts</i>) para evitar ou reduzir o impacto das ameaças (<i>Treaths</i>) existentes que possam vir a afectar o desempenho onde se pretende aplicar.</p> </div>	<div>WT</div> <div> <p>Trata-se de minimizar as vulnerabilidades existentes (<i>Weakness</i>) e de, simultaneamente, evitar as ameaças (<i>Treaths</i>).</p> </div>

Ilustração 8- Análise SWOT (Adaptado de Idílio Fernandes)

## **2-Formulação Estratégica:**

- Missão – Razão da existência, “traduz o papel da Estratégia”<sup>48</sup>. É o objectivo fixado pela Política.

Desta forma, a Missão é fundamental para a selecção e implementação de uma estratégia, ela traduz-se na razão de ser e é o ponto de partida para a definição de outros objectivos, mais concretos, mais específicos que a ela estão subordinados. A missão está na origem da Estratégia, de prioridades, de planos, definições de funções e tarefas, e deve ser formalmente expressa, servindo de guia de orientação devendo por isso ser clara para ser percebida transversalmente por todos os sectores, em particular por quem vai implementar o processo estratégico que falaremos mais à frente.

- Objectivos – O que se deve alcançar e por quem (já definidos anteriormente). Os objectivos traduzem os resultados essenciais a atingir no cumprimento da Missão e de forma que lhe permitam alcançar a Visão que falámos no ponto 3.1.

- Modalidade de acção – Plano para alcançar os objectivos, ou seja, cumprir a missão. É a base de todo o movimento, desenvolve-se no tempo, com meios e sobre um determinado meio. Actua de modo a considerar e utilizar os factores de decisão (objectivo, meios, meio e tempo), preparando-os (edificando-os e estruturando-os) e empregando-os (disciplina da estratégia), de modo a alcançar em segurança e em ambientes de desacordo, objectivos definidos pela política, com as finalidades de superar ameaças e explorar oportunidades, face a qualquer agressão ou ameaça externa. No caso de Estados de elevado potencial podem determinar objectivos no âmbito de uma estratégia global, em função dos meios criados e disponíveis e dos que têm capacidade para edificar e estruturar. Não sendo esse o caso de Portugal, a estratégia integrada a praticar, terá de estar em linha com objectivos, definidos estes em função da exiguidade dos meios disponíveis e possíveis de edificar e estruturar.

A modalidade de acção estratégica concreta, ao mais alto nível do Estado, e a adoptar em determinado momento, é materializada no plano, organizado para alcançar os objectivos,

---

<sup>48</sup> SANTOS, J. d. (1983). Incursões no domínio da estratégia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

cumprindo a missão, que só pode ser definido depois da análise da situação em função dos Ambientes Interno e Externo, à luz da missão e dos objectivos definidos no Programa político do Governo/Primeiro-Ministro, constituindo estratégia integral, e englobante das estratégias gerais dos Ministérios.

- Políticas sectoriais – Orientações gerais para a tomada de decisão onde existe um trabalho concertado entre diversos sectores e departamentos. Há a necessidade de intersectorialidade, coordenação e coerência de políticas desenvolvidas. São concebidas regras para a operacionalização da modalidade de acção.

### **3- Operacionalização Estratégica:**

Nesta fase do Planeamento terá de existir a Gestão Estratégica a fim de garantir a coerência entre a formulação e a operacionalização, tornando assim a ultima consequente da primeira.

- Programas<sup>49</sup> – Caracteriza-se por possuir um objectivo que responde a uma necessidade, por integrar um ou vários projectos que contribuem para a materialização desse objectivo, e por dispor dos meios necessários à obtenção de resultados e de um prazo de realização. Existe assim, uma calendarização ligada simultaneamente aos objectivos pelos resultados e recursos.

Ao nível do Estado os objectivos a atingir são bastante numerosos, daí haver a necessidade de agrupar numa denominada Estrutura de Programas onde, além da hierarquização de execução, tem de existir a complementaridade<sup>50</sup>

- Orçamentos – Custo detalhado do programa. Corresponde à contrapartida financeira das acções previstas nos programas. No âmbito do Estado o processo de orçamentação inclui apenas estimativas de gastos, dos investimentos e das receitas necessárias para empreender acções que conduzam aos objectivos.<sup>51</sup> Silva Ribeiro refere que o planeamento estratégico e de forças implicam uma ponderada distribuição de recursos, que resulta da necessidade de decidir que linhas de acção são mais importantes, estabelecendo prioridades. Por isso, o

---

<sup>49</sup> RIBEIRO, Silva – Metodologia do Planeamento na Acção Estratégica

<sup>50</sup> Complementaridade – A execução de um programa implica a necessidade de execução de outro.

<sup>51</sup> RIBEIRO, Silva – Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar – Modelo de Elaboração.



processo dos planeamentos estratégico e de forças pode ser considerado como um problema de atribuição de recursos<sup>52</sup>.

O orçamento é assim um programa de acção que estabelece quem faz o quê e com que meios, ele estabelece o vínculo entre a decisão e a execução;

- Procedimentos – São as acções que são feitas e onde se aplicam os meios para a execução dos programas.

#### **4. Avaliação e Controlo**

- Performance

Consiste em dados de desempenho e relatórios de actividade. Através da análise referente a estes dados o decisor tem informações para tomar medidas de continuidade, adaptação e reformulação do desempenho com o intuito de assegurar que as acções conduzam aos objectivos estabelecidos.

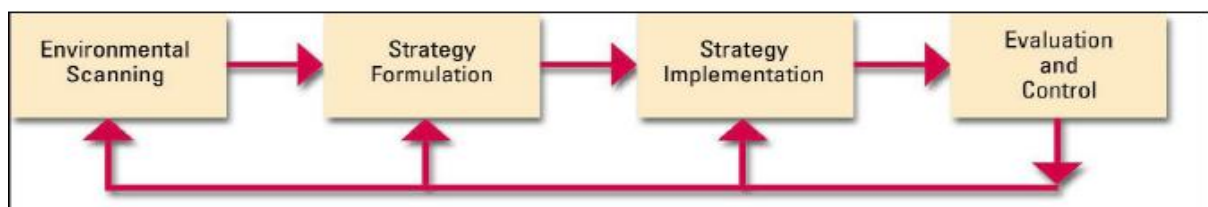
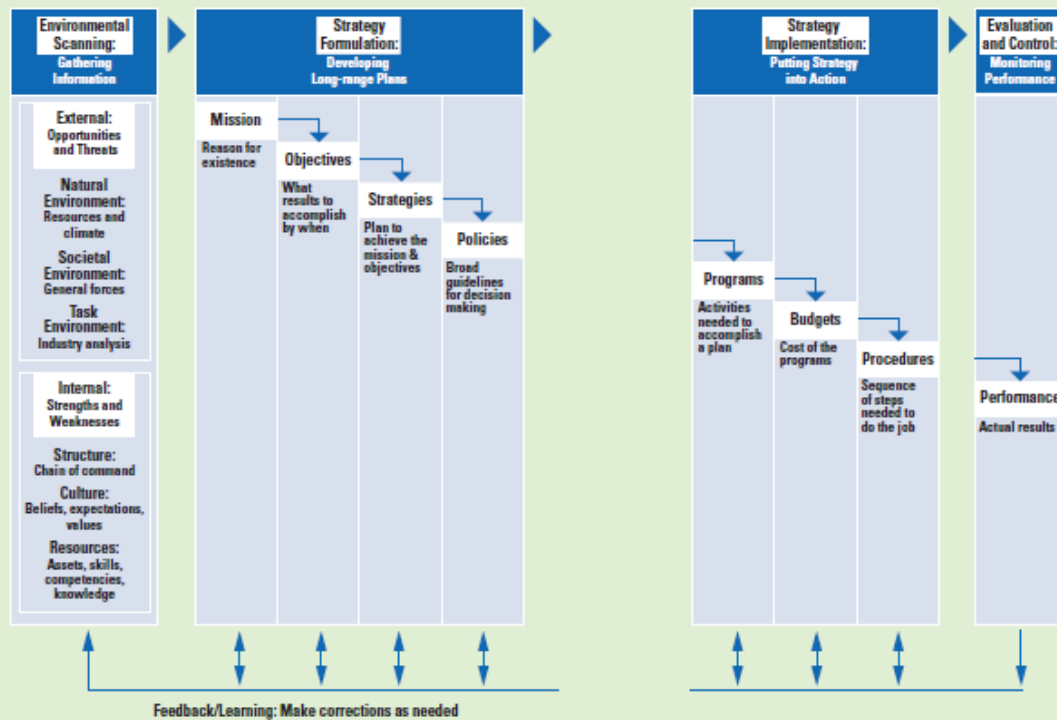
O controlo tem duas finalidades, segundo Silva Ribeiro (2006): Acções a empreender e prazos a cumprir. Sendo que as acções a empreender são de carácter executivo e estão ligadas sobretudo aos objectivos do planeamento e destinam-se a identificar problemas e corrigi-los, ajustar os resultados obtidos aos esperados, avaliar as modalidades de acção e ajustar aos resultados esperados. Por outro lado, as acções de carácter funcional estão relacionadas com procedimentos de gestão que se destinam a corrigir desperdícios financeiros, de recursos humanos ou tecnológicos. Além de garantirem a manutenção e o aumento de eficiência e eficácia na consecução dos objectivos.

De seguida apresentamos o modelo teórico de elaboração de uma Estratégia de HUNGUER e WEELLEN que representa igualmente este processo de forma similar à que descrevemos acima.

---

<sup>52</sup> RIBEIRO, Silva - [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=136](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=136), 2006, consultado em 20 de Fevereiro de 2014.

## Strategic Management Model



Externo	Missão	Programas	Desempenho
Interno	Objetivos	Orçamentos	
	Estratégias	Procedimentos	
	Políticas		

Ilustração 9 - Modelo teórico de Elaboração de uma Estratégia

Fonte: HUNGER, J.D. e Wheelen, Thomas L., Strategic Management (2012)

### **3.4. Importância do capital humano na implementação e operacionalização de uma Estratégia.**

Poderíamos seguir diversos conceitos acerca de factores críticos de sucesso aquando a implementação de uma estratégia, porém parece-nos de elevada importância, o processo das pessoas (capital Humano). Este, aliado a uma liderança à altura das responsabilidades é um factor a ter em consideração porque “ São as pessoas que vão formular juízos e traduzir as estratégias em realidades operacionais”. (BOSSIDY & CHARAN, 2007).

A implementação estratégica também envolve liderança através do treino de pessoas para utilizar as suas competências e capacidades mais eficientemente para atingir os objectivos, para que todos remem na mesma direcção, senão cada um trabalha de acordo com aquilo que é a sua percepção do que é mais útil para a instituição. Sem liderança, as pessoas tendem a fazer o seu trabalho de acordo com a sua visão de quais as tarefas que devem ser feitas, como e por que ordem.

A Estratégia, como vimos atrás, é voltada para o objectivo final a ser alcançado e o planeamento cria condições para construir o caminho até lá chegar. Neste âmbito, as culturas e os contextos ambientais (interno e externo) podem influenciar o tipo de Estratégia. Defarges (2003) refere que o Homem apreende a geografia à custa das suas necessidades, tomemos o exemplo das sociedades que vivem junto ao mar — Exemplo de Portugal.

Uma viragem no pensamento estratégico de um Estado pode gerar sentimentos de resistência a uma mudança.

António Silva Ribeiro (2009) afirma a propósito que “O Líder estratégico proporciona visão e objectividade, exerce o comando, aprofunda as perícias de liderança e inspira outros a pensar e a agir”. Neste sentido procurámos relacionar a importância do Capital Humano na operacionalização da Estratégia, onde é cada vez mais claro que os líderes precisam de começar a pensar como sendo eles, os próprios agentes de mudança. A questão não passa somente em como adquirir novos conceitos e competências, mas igualmente como

desaprender o que já não é útil à organização. Este processo, normalmente, gera ansiedade, atitudes defensivas e grande resistência à mudança que interessa combater.

Esta foi apenas uma breve adenda ao estudo em questão. O estudo da cultura onde são implementados os processos é algo que deve fazer parte do processo estratégico e, ao mesmo tempo, dar sentido ao *slogan* do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – “Valorizamos Pessoas”.

Podemos também referir o medo da mudança como “ (...) a base da grande maioria dos comportamentos de oposição” (BOM, 2011). E, neste sentido, sistematiza esses opositores à mudança, caracterizando-os da seguinte forma:

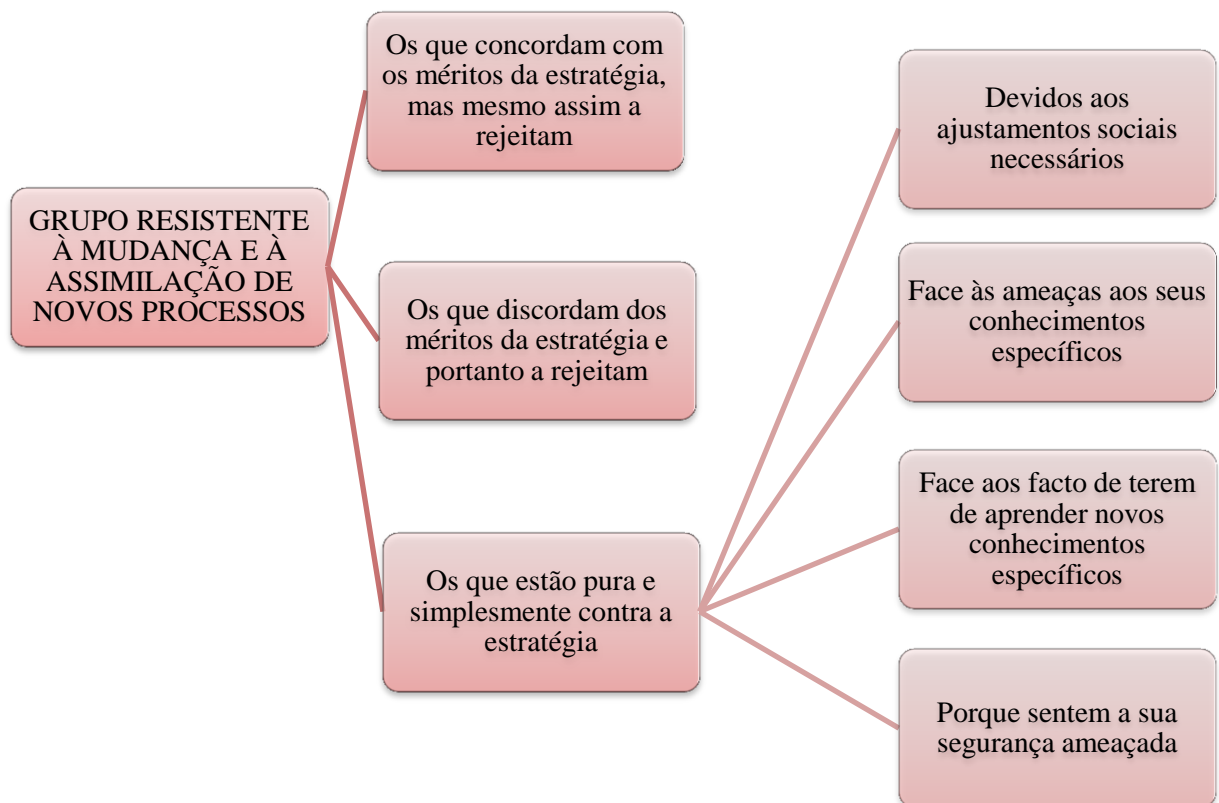


Ilustração 10 Diagrama do grupo resistente à mudança (adaptado de O'Shaughnessy)<sup>53</sup>

<sup>53</sup> O'Shaughnessy, apud Luís T.Bom, 2011.p.55.

## **CAPÍTULO IV – A APLICAÇÃO DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NO MAR DE PORTUGAL (ENM 2006-2016)**

### **4.1. Breve caracterização do Mar de Portugal**

Iremos dar início a este capítulo sobre o Mar e a Estratégia Nacional para o Mar (ENM) com uma breve caracterização do Mar de Portugal como fonte de poder e Identidade Nacional, que nos distingue e, tal como Guilherme d'Oliveira Martins (2011) aponta, esta identidade “ (...) obriga ao reconhecimento da memória como factor de coesão e de confiança”. Isto porque a tradição<sup>54</sup> de um povo marítimo, talassocrático<sup>55</sup> vem de há mais de 500 anos.

O mar, apesar de num período da história de Portugal se ter remetido para segundo plano<sup>56</sup>, tem vindo a ser um factor de poder, com a sua geografia, desempenhando um papel relevante nas relações internacionais e ao mesmo tempo nas Estratégias que têm sido anunciadas e proclamadas ao longo dos anos.

A análise do mar, considerando as mais importantes na formulação de uma estratégia nacional e de segurança, pode ser abordada em algumas dimensões, como: A Cultural; A Ambiental; A Científico-Tecnológica; A Económica; A Internacional e a de Segurança e Defesa. Não querendo descuidar nenhuma destas dimensões, cabe-nos mencioná-las como elementos essenciais na elaboração de um Planeamento Estratégico como apresentámos previamente.

Nesta abordagem marítima, referimos a Geografia como fulcral para pensar um país e como factor de decisão estratégica, assim como a Geopolítica e a Geoestratégia. As ferramentas destas três ciências ajudam-nos a identificar os objectivos nacionais. Aqui sabe-se

---

<sup>54</sup> Tradição significa transmissão, dádiva, entrega, gratuidade.

<sup>55</sup> Talassocracia “(...) corresponde à ideia de um «império que retira a sua riqueza e poder do mar, ou seja do comércio marítimo, acessoriamente da pesca». (...) A talassocracia acumula, na verdade, dois planos, o económico e o militar, este no sentido em que uma marinha de comércio pressupõe, por sua vez, uma marinha de guerra, porque a ela não lhe chega ser rica, tem de ser dominadora, capaz de assegurar a supremacia ou domínio do mar” António Duarte (2010).

<sup>56</sup> Segundo Jaime Silva (2012) “Com a revolução de 25 de Abril de 1974 assistiu-se a uma rotura com o sistema político vigente. A necessidade de renegar tudo o que pudesse ser conotado com o antigo regime e o fim das colónias ultramarinas, terão contribuído para relegar para segundo plano o elemento que havia sido a imagem de marca do Estado Novo”.

“o quê” e o “como” se pode usar o mar de Portugal. Foi com esta visão que Portugal se projectou. Sequência de uma visão estratégica onde a época dos Descobrimentos levantou mais alta a bandeira deste pequeno grande país que detinha o “Império multicontinental” (MATIAS V. , 2005).

Foi com a tomada de Ceuta no ano de 1415 que, segundo Jaime Silva (2012), Portugal iniciou este império ultramarino que se iria manter até 1975. Apesar de ter sido em épocas diferentes assistiu-se à chegada de especiarias da Índia, ouro do Brasil e matérias-primas de Angola. E, da mesma forma que estes recursos chegavam, Portugal também levava e difundia para outros povos: A língua portuguesa.

Quando falamos de “Mar de Portugal” falamos de todas as conquistas e feitos dos portugueses por esta via. A evolução, inovação e riqueza moldaram o passado de uma forma que jamais poderá ser apagada ou desvalorizada. A marítimidade e a mais-valia funcional do mar foram colocadas como um elemento do património imaterial nacional. Assim, poder-se-á aproveitar este legado e este reavivar do que foi O Conceito Estratégico de Portugal para influenciar o futuro na formulação de uma estratégia nacional. Na época a Estratégia não era apenas delineada no curto prazo, mas sim de longo-prazo. Hoje há que pensar a um prazo, mínimo, de 50 anos. Há que planear e definir caminhos para assegurar o maior activo do país. Para isso existe a emergência de tornar o mar como elemento de (re) identificação nacional como um manifesto de mentalidade colectiva e não apenas como elemento de *Saudade* do tempo das conquistas. Poder-se-ia dizer que o mar, actualmente, também exerceria alguma influência no povo, não fosse este ter o *vírus da Continentalidade*<sup>57</sup>, viver de costas voltadas para ele e só se lembrar que o mar existe em épocas balneares.

Recorremos a Guilherme D’Oliveira Martins (2011) para resumirmos numa frase o que entendemos que deve de ser a essência do que fomos como portugueses e de o que pretendemos ser: “A história das sociedades é feita de um diálogo permanente entre a força das raízes antigas e a vontade das novas gerações”.

Portugal tem, neste momento, um espaço marítimo (Ilustração 11- Mapa da ZEE e limite exterior da Plataforma Continental de que ocupa 1.720.560 km<sup>2</sup>, incluindo águas interiores, mar territorial e Zona Económica Exclusiva (ZEE). Esta área marítima corresponde a cerca de

---

<sup>57</sup> COUTO, Cabral cit. Por NEVES, João, A soberania dos Estados no mar, Comunicação apresentada na Academia de Marinha, 2010. “ «Esta gente o que está é acometida pelo vírus da continentalidade», doença que importa pois combater, caso contrário Portugal poderá perder a sua individualidade e até a sua própria identidade”.

18,7 vezes a área terrestre nacional (Marinha, 2014). “As águas jurisdicionais são 19 vezes o território, a extensão da plataforma 40 vezes o território e 97 por cento do território português no futuro será de natureza marítima. A Geografia realça a posição euroatlântica de Portugal, a confluência de rotas marítimas<sup>58</sup> (Ilustração 12) e as preocupações de segurança que resultam desta actividade de os interesses que existem no mar por parte de grandes potências”<sup>59</sup>.

No final de 2009 foi apresentado um estudo<sup>60</sup> que apresentou a dimensão económica do mar de Portugal sobre a *hyperclusterização* do mar português, onde este equivale a “(...) cerca de quatro a cinco por cento do PIB e, no conjunto englobando os efeitos indirectos, cerca de 10 a 12 por cento do PIB português (Ilustração 13), isto é duplicando o peso actual na economia portuguesa. Se juntarmos a este segmento da economia o Turismo, poderemos estar seguramente a falar de mais de 25 por cento ou mesmo 30 por cento da economia portuguesa no final do primeiro quartel do século XXI” (ESTEVES, 2010). Poderemos da mesma forma falar na dimensão económica ao nível das rotas marítimas que se cruzam nas ligações do Norte da Europa ao Mediterrâneo, ao Médio Oriente, a África e à América (ver Ilustração 12 - Rotas marítimas mundiais), atendendo porém aos desafios ao nível da segurança e defesa.

Apresentámos conceptualização do Poder e, para isso, é necessário ter uma visão global dos factores de poder nacional que “(...) contribuem para a articulação do pensamento estratégico marítimo”<sup>61</sup> e assim conhecermos este imenso Mar que o sentimos como “elemento fulcral da vida colectiva, em função do qual se concebem e põem em prática os grandes projectos do país”<sup>62</sup>. Podemos acrescentar e avistando já algumas conclusões para este estudo que o mar é um elemento fulcral da vida colectiva, em função do qual há mais de 30 anos se estuda e se aponta para o aproveitamento deste, continuando a ser a ilusão dos grandes projectos do país visto que não se colocam em prática, ou seja, já é sabido a importância que o Mar tem no futuro de Portugal, porém, falta inovar, implementar e investir no conhecimento.

---

<sup>58</sup> Actualmente, o transporte marítimo é responsável por cerca de 80 por cento do tráfego de mercadorias internacional. No entanto, os valores que representam esta percentagem estão muito abaixo do potencial de um país que vê “passar à sua porta” grande parte dos fluxos internacionais marítimos.

<sup>59</sup> RIBEIRO, Silva, Da Geografia à Geopolítica e Geoestratégia de Portugal, Comunicação apresentada no 10.º encontro Utilizadores ESRI Portugal, 2012.

<sup>60</sup> A Sociedade de Avaliação Estratégia e Risco (Saer) com o apoio da Associação Comercial de Lisboa desenvolveu um estudo intitulado “Hypercluster da Economia do Mar”.

<sup>61</sup> António Ferraz Sachetti, “O Pensamento Estratégico e o Mar”, O Mar no Pensamento Estratégico Nacional, Nação e Defesa, n.º 122, Primavera 2009, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, p. 121.

<sup>62</sup> António Silva Ribeiro, “Uma visão estratégica do mar”, p.8.



Sabemos que esta é uma descrição muito breve acerca do Mar de Portugal, bem como o importante alargamento da plataforma continental e de todas as valências que tem a todos os níveis. Porém, esta serve apenas para, ainda assim, enquadrarmos nesta parte do estudo este grandioso Mar que é tido como Desígnio Nacional.

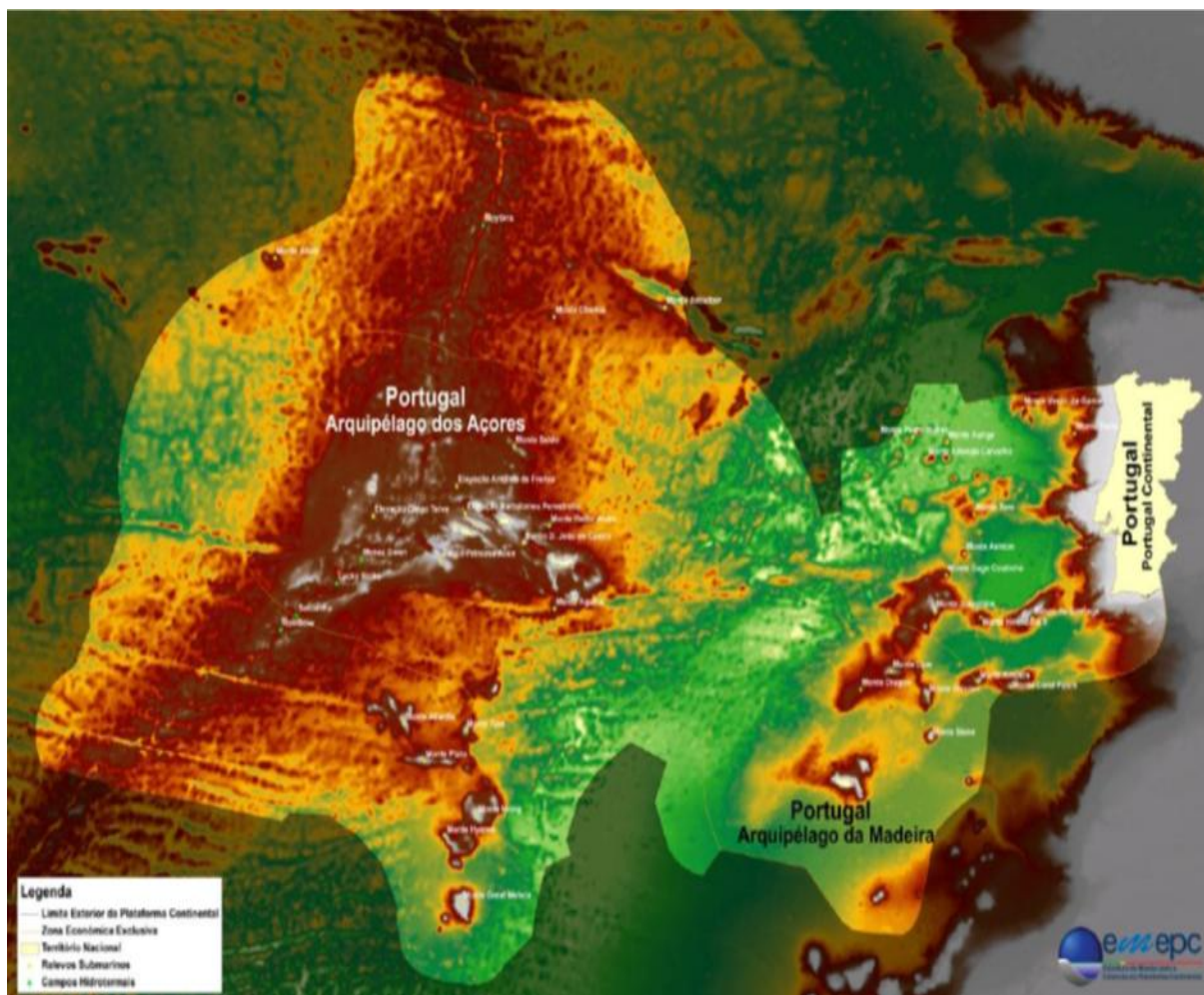


Ilustração 11- Mapa da ZEE e limite exterior da Plataforma Continental<sup>63</sup> de Portugal

Fonte: <http://www.emepc.pt/>.

<sup>63</sup> Plataforma Continental de Portugal -Tanto quanto é possível estimar deverá crescer cerca de 2,1 Mkm<sup>2</sup>, atingindo assim uma extensão total de 3.8 Mkm<sup>2</sup> (CAJARABILLE L. , 2010).



Ilustração 12 - Rotas marítimas mundiais

Fonte: <http://www.wired.com/>

<b>Efeitos directos:</b>	2% PIB
	75.000 Empregos
<b>Efeitos Totais:</b>	5 a 6% do PIB
	185.000 Empregos
<b>Projectção para 2025:</b>	Efeitos directos: 4 a 5% do PIB
	Efeitos totais: 10 a 12% do PIB

Ilustração 13 - Efeitos do mar no PIB de Portugal

Fonte: Sociedade de Análise de Empresas e de Risco (SaeR), “O Hypercluster da Economia do Mar”, 17de Fevereiro de 2009.

## 4.2. O PLANEAMENTO NA ESTRATÉGIA NACIONAL DO MAR 2006-2016

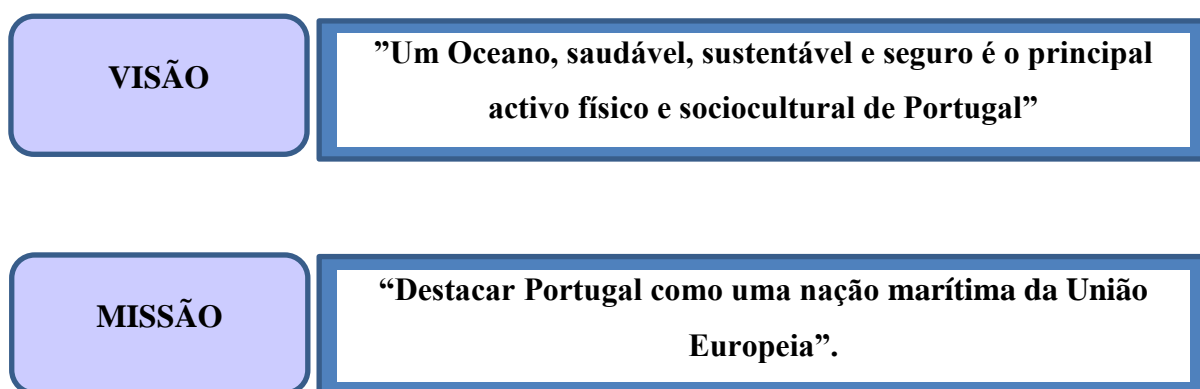
### 4.2.1. MAR – Análise SWOT (ENM)

<b>INTERNO</b>	<p><b>S (STRENGTHS)</b></p> <p><b>POTENCIALIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensão da Plataforma Continental;</li> <li>• Reputação internacional de país marítimo;</li> <li>• Capacidade de mobilização da vontade nacional;</li> <li>• Desenvolvimento de novas actividades e utilizações do oceano e das zonas costeiras;</li> <li>• Articulação com as restantes Estratégias nacionais dos diversos sectores.</li> </ul>
	<p><b>W (WEAKNESSES)</b></p> <p><b>VULNERABILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de governação dos assuntos do Mar;</li> <li>• Conflitos sectoriais;</li> <li>• Conhecimento incompleto dos recursos;</li> <li>• Capacidade da vigilância de todo o espaço marítimo;</li> <li>• Falta de coordenação e articulação de todas as áreas que respeitem ao mar;</li> <li>• Sobreposição de jurisdição e competências de várias autoridades, que, em acréscimo, se encontram divididas pelos vários níveis da administração local, regional e central, sendo particularmente evidente nas áreas de interface entre mar e terra;</li> <li>• Falta de conhecimento, de compreensão e de percepção quer da complexidade dos ecossistemas oceânicos e costeiros e do real impacte e consequências das actividades humanas quer da difícil avaliação do potencial das actividades económicas;</li> <li>• Dificuldade na partilha de responsabilidade pela gestão do oceano como recurso comum e espaço tridimensional, devido à interdependência e aos conflitos que se verificam entre as várias utilizações, interesses, jurisdições e processos de gestão;</li> </ul>

<b>EXTERNO</b>	<p><b>O (OPPORTUNITIES)</b></p> <p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovado interesse pelo Mar;</li> <li>• Transferência de conhecimento científico e tecnológico;</li> <li>• Benefício económico;</li> <li>• Afirmação internacional de Portugal;</li> <li>• Conhecimento científico no domínio das ciências do mar;</li> <li>• Aumento da disponibilidade de recursos naturais;</li> <li>• Alargamento da Plataforma Continental;</li> <li>• Centralidade e a dimensão atlântica dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição Nacional reforçam o papel chave que Portugal deverá desempenhar no quadro da União Europeia como elemento de ligação privilegiada à comunidade de países de língua portuguesa, ao continente americano e ao resto do Mundo;</li> <li>• Desenvolvimento da aquacultura e da indústria transformadora de pescado;</li> <li>• Desenvolvimento de portos nacionais;</li> <li>• Redinamizar a construção e reparação naval;</li> <li>• Desenvolvimento de tecnologias e energias renováveis.</li> </ul>
	<p><b>T (THREATS)</b></p> <p><b>AMEAÇAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise financeira;</li> <li>• Exploração desregulada dos recursos;</li> <li>• Interesse acrescido dos outros actores;</li> <li>• Condicionaisismos legais inerentes aos conceitos de soberania e jurisdição.</li> </ul>

Daqui resulta a conjugação segundo uma matriz onde se cruzam problemas e eventualidades, com potencialidades e vulnerabilidades, de forma a obter ideias estratégicas, ou princípios estratégicos verdadeiramente nacionais.

#### 4.3. Elementos essenciais ao processo estratégico do Mar (2006-2016)



Tendo sido esta a missão definida, foi reforçado com as seguintes observações/explicações:

“Um desígnio Nacional para o século XXI”<sup>64</sup>

“O que falta é uma Visão do Mar que nos leve de novo a compreender o seu exacto valor.”<sup>65</sup>

“(…) Necessidade de encontrar mecanismos de reforço de uma identidade nacional, aqui entendida simultaneamente como “marca” distintiva do país no exterior, mas também como percepção que os portugueses têm de si próprios enquanto país e nação. Se nada for feito, se o país não interiorizar e não conseguir projectar uma marca distintiva, tornar-se-á cada vez menos relevante no quadro internacional.”

---

<sup>64</sup> Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos.

<sup>65</sup> Idem



“ (...) Necessidade de conceber um modelo de desenvolvimento sustentável, que passará, necessariamente, pela identificação de áreas de especialização que dêem resposta à competitividade acrescida no quadro global, em geral, e no quadro europeu, em particular.”

“É preciso saber encontrar no passado histórico de cada país as traves-mestras da construção da sua identidade. Sob pena de não passar de uma artificialidade, é imperioso ancorá-la numa realidade histórica que permita, não apenas que os portugueses nela se revejam com naturalidade, mas ainda que os estrangeiros a aceitem sem reservas. Ora, um elemento forjador da nossa identidade é sem dúvida, e inelutavelmente, o Oceano”.

## OBJECTIVOS

- Valorizar a importância estratégica do Mar para Portugal;
- Dar prioridade a assuntos do Oceano e projectar internacionalmente essa prioridade;
- Prosseguir uma gestão sustentada das zonas marítimas sob jurisdição nacional, com vista a tirar pleno partido das suas potencialidades económicas, políticas e culturais.

Esta ENM teve, além dos objectivos fixados, uma série de vectores estratégicos que teriam como base “três pilares estratégicos”<sup>66</sup>:

- (i) O conhecimento;
- (ii) O planeamento e o ordenamento espaciais;
- (iii) A promoção e a defesa activas dos interesses nacionais.

Sendo estes:

- A utilização sustentável do Oceano como imagem e marca distintiva para Portugal;
- A necessidade de se enveredar por uma política que promova a consciencialização e educação ambiental dos Oceanos;

---

<sup>66</sup> ENM 2006-2016

- A valorização do património cultural que o Oceano representa para Portugal, incluindo do património cultural subaquático;

Existindo ainda assim uma ressalva no conselho de Ministros:

“Estas medidas, bem como outras que venham a ser consideradas relevantes, serão alvo de planos de acção específicos desenvolvidos pelas tutelas e dinamizados pela comissão de coordenação interministerial para a implementação da Estratégia Nacional para o Mar”<sup>67</sup>

Contudo, no XVII programa de Governo explicita que a “ (...) política do Governo desenvolver-se-á em torno de cinco grandes eixos”<sup>68</sup>, não havendo nenhuma alusão ao Mar nesses “cinco grandes eixos”. Existindo aqui uma incoerência perante um desejo de afirmação de “Portugal como Nação marítima”. Recorrendo a Ribeiro (2007) encontramos uma alusão a esta incoerência de visão processual, na medida em que “(...) o Programa de Governo estabelece, sobretudo, móveis políticos<sup>69</sup>, que incorporam elementos essencialmente racionais no processo de formulação política”, apesar de o governo estabelecer móveis políticos e estes representarem, também, a tradição histórica, não deveria de haver incoerência entre o que o país representou na sua história e o que deseja representar. O mesmo autor afirma que “Em Portugal este problema resulta da conjugação da tradicional e congénita supremacia do imprevisto sobre o planeamento, com o pouco tempo da existência das instituições ligadas aos estudos estratégicos”.

Perante a conceptualização apresentada ao longo deste estudo, reafirmamos uma vez mais a hierarquia de relações entre a Política e a Estratégia. Porém, neste caso existe uma incoerência de processos ao nível das prioridades e de objectivos porque o que é apresentado como sendo um programa de governo, não segue a mesma visão nem importância para a acção estratégica no sector em análise.

---

<sup>67</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006.

<sup>68</sup> XVIII Programa de Governo

<sup>69</sup> Móveis Políticos – Representam o que os cidadãos pensam, expresso nas representações, nos valores e nas crenças colectivas, e o que os cidadãos desejam. Resulta da tradição histórica e da Filosofia política.

## **MODALIDADE DE ACÇÃO**

A ENM 2006-2016 ficou definida com alguns pontos que seriam, segundo a Comissão Estratégica dos Oceanos, essenciais para a execução da mesma. A partir destes pontos seriam elaborados planos de acção para os colocar em “marcha”. Aqui, ao mais alto nível do Estado, é materializado no plano o que ficou definido como objectivo para cumprir a missão estipulada. Chegados a este ponto, as equipas que prepararam todos os passos analisaram previamente os ambientes onde se vão “mover” à luz do que foi estipulado pelo Programa Político, acima referido, onde engloba as estratégias gerais dos ministérios em prol da estratégia geral do Governo. Porém, aqui pressupõe-se uma intersectorialidade também apresentada na ENM mas que não resulta em planos de acção, nem segue a conceptualização estratégica onde a “modalidade de acção bem estruturada ajuda a ordenar e a atribuir recursos de uma organização numa postura única e viável baseada nas competências e nas insuficiências relativas internas, antecipando mudanças no ambiente” (RIBEIRO, 2010) e, esta desenvolvendo-se no tempo, com meios e sobre um determinado meio apenas existe o “meio” porque nem o “tempo” nem os “meios” foram descritos como comprovado na Resolução de Conselho de Ministros <sup>70</sup>. Como apresentamos de seguida, parece que se sabe o que fazer mas não como fazer.

Neste sentido a ENM 2006-2016 definiu estes pontos:

- Uma estratégia nacional para o mar tem de ser enquadrada, articulada, coordenada e integrada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais.
- A Estratégia Nacional para o Mar pressupõe uma adequada percepção e coordenação das prioridades estabelecidas ao nível dos diversos objectivos sectoriais e deve

---

<sup>70</sup> “ (...) não existindo ainda recursos nem mecanismos que permitam a implementação das diferentes medidas propostas de forma integral, é necessário garantir em primeiro lugar que existam as condições necessárias para que as acções subsequentes tenham maior probabilidade de sucesso e efectividade”, Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006.



conferir coerência às políticas que os diversos assuntos do mar intrinsecamente possibilitam desenvolver e integrar.

- “ (...) mais do que apenas apresentar diagnósticos, com uma Estratégia Nacional para o Oceano pretende-se explicar como poderemos desenvolver mais e melhores capacidades nas áreas e sectores ligados ao Oceano.”

Para isso, tal como anteriormente descrevemos, foram seleccionadas acções estratégicas para concretizar os objectivos definidos:

1. Sensibilização e mobilização da sociedade para a importância do mar;
2. Promoção do ensino e divulgação nas escolas de actividades ligadas ao mar<sup>71</sup>;
3. Promoção de Portugal como um centro de Excelência de investigação das ciências do mar da Europa;
4. Planeamento e ordenamento espacial das actividades;
5. Protecção e recuperação dos ecossistemas marinhos;
6. Fomento da economia do mar;
7. Aposta nas novas tecnologias aplicadas às actividades marítimas;
8. Defesa nacional, segurança, vigilância e a protecção dos espaços marítimos.
9. Apoiar a implementação do sistema de controlo de tráfego marítimo costeiro (VTS) e do sistema integrado de vigilância costeira;
10. Defesa nacional, segurança, vigilância e protecção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional”;
11. Promover a salvaguarda do interesse nacional em matérias de defesa Nacional, segurança e vigilância no contexto internacional;
12. Concluir o projecto de extensão da plataforma continental.

Para uma gestão integrada e intersectorial<sup>72</sup>, a ENM sugere a criação de uma estrutura de coordenação que garantisse a articulação e participação de todos os interessados. Neste

---

<sup>71</sup> No programa do XVII Governo Constitucional não surge nenhuma intenção neste sentido.

<sup>72</sup> ENM 2006-2016 “Uma estratégia nacional para o mar tem de ser enquadrada, articulada, coordenada e integrada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais.”

sentido foi criada, na dependência do Ministério da Defesa Nacional (MDN), a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM). Entretanto, esta Comissão foi reformulada, vendo a sua composição e objectivos reforçados. Desde modo, passou a ser presidida pelo Primeiro- Ministro e composta pelas entidades indicadas na ilustração 10, o que nos dá uma ideia da sua abrangência e intersectorialidade, a qual já referida, aquando a parte do processo designada por *Políticas Sectoriais*.



## **POLÍTICAS SECTORIAIS**

Estas são orientações gerais para a tomada de decisão onde existe um trabalho concertado entre diversos sectores e departamentos. Havendo a necessidade de intersectorialidade, coordenação e coerência de políticas desenvolvidas. No caso da ENM 2006-2016 houve uma clarividência na forma como se apontou neste sentido. A ilustração 10 espelha isso mesmo. Assim como na Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006:

“A estratégia nacional para o mar tem de ser enquadrada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais, nomeadamente a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, o Plano Tecnológico, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira, os planos de ordenamento da orla costeira, o Livro Branco Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI e as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, o Plano Estratégico Nacional de Turismo, o Programa Nacional de Turismo de Natureza, a Estratégia Nacional para a Energia, o Programa Nacional de Desporto para Todos e o Plano Estratégico Nacional das Pescas”. Contudo, não existe um desdobramento dos objectivos estratégicos básicos, em múltiplos objectivos sectoriais devidamente priorizados e exequíveis. Nestas Políticas Sectoriais como em todo o processo estratégico é essencial “ (...) definir e empregar o poder nacional (Como?)” (RIBEIRO, 2009, p. 101).

Contudo, ao longo de todo o XVII Programa de Governo não existe qualquer ligação entre ministérios, nem o mar consta em nenhum dos 10 Objectivos do governo para a legislatura de 2005-2009 ( Ilustração 15 - 10 Objectivos do XVII Governo para a legislatura 2005-2009).

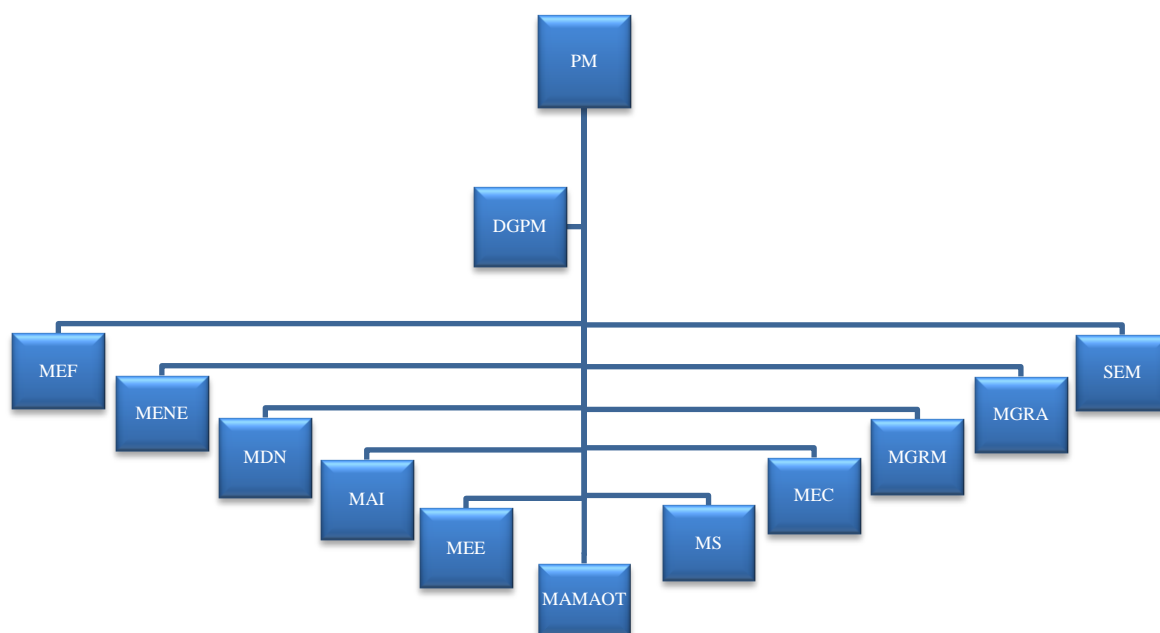


Ilustração 14 - Organograma da CIAM<sup>73</sup>

Fonte: Cadernos Navais n.º 43.

<sup>73</sup> A CIAM foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2007, de 12 de Março, e foi reformulada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2009, de 30 de Dezembro. Actualmente a CIAM encontra-se conformada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2011, de 12 de Janeiro, que reproduz, no essencial, o estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2009, de 30 de Dezembro. A necessidade de adequar a CIAM à estrutura orgânica do XIX Governo Constitucional, ditou a promulgação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2012, de 13 de Julho, que estabelece os objectivos e a composição da actividade (SILVA J. C., 2012).

## **PROGRAMAS**

Programas – Caracteriza-se por possuir um objectivo que responde a uma necessidade, por integrar um ou vários projectos que contribuem para a materialização desse objectivo, e por dispor dos meios necessários à obtenção de resultados e de um prazo de realização. Existe assim, uma calendarização ligada simultaneamente aos objectivos pelos resultados e recursos.

A ENM 2006-2016 apenas apresenta os seguintes “Programas” (apesar de não haver nenhuma calendarização) que se entendem por “Acções Estratégicas” onde são definidas as acções, as medidas a aplicar para a sua concretização e o “Pilar estratégico” onde se inserem. Identificamos aqui, nesta fase de implementação, deficiências processuais.

## **ORÇAMENTO**

## **PROCEDIMENTOS**

O orçamento é assim um programa de acção que define quem faz o quê e com que meios. “Estabelece o laço de união entre a decisão e a execução” (RIBEIRO, 1996).

Em relação aos meios necessários para a execução, a ENM apenas refere que os fundos comunitários e os meios financeiros das diferentes tutelas que desenvolvem políticas relevantes no âmbito dos assuntos do mar contribuirão para financiar as acções e medidas propostas nesta Estratégia, numa perspectiva de tornar mais eficazes e integradas as acções destas tutelas, aumentando as sinergias e optimizando os meios existentes.

Nesta fase do processo estratégico não existe definição dos meios a aplicar e onde aplicar. Assim como no orçamento de Estado de 2006 e seguintes, não existe nenhuma informação da intenção de investimento concertado em prol dos objectivos desta ENM.

Não encontramos neste estudo nada que nos pudesse elucidar sobre esta fase na aplicação do planeamento estratégico.

Recorrendo a Silva Ribeiro (2010) , O Programa do Governo, pela forma como é elaborado, só tem em conta considerações de base subjectiva, relacionadas com a tradição histórica e a consciência colectiva dos portugueses, e com a filosofia política e a concepção de vida preconizada pelo partido político que vence as eleições. Desta forma, não incorpora os resultados de estudos de base objectiva, destinados a explicar a conjuntura interna e externa do país, e as suas tendências de evolução. Isto para expormos assim a deficiência nestas fases como já referimos em cima.

## **PERFORMANCE**

Tal como descrevemos em cima a Performance consiste em dados de desempenho e relatórios de actividade. Através da análise referente a estes dados o decisor tem informações para tomar medidas de continuidade, adaptação e reformulação do desempenho com o intuito de assegurar que as acções conduzam aos objectivos estabelecidos. Assim como as acções a empreender e os prazos a cumprir.

#### 4.4. Considerações sobre a Estratégia Nacional para o Mar

Não cabendo nesta análise, dissecar exaustivamente o potencial estratégico do Mar de Portugal, pretendemos situar os passos que foram dados no sentido de garantir não só a Segurança e Defesa do País mas também o desenvolvimento do mesmo.

Resumidamente, as provas da Estratégia (RIBEIRO, 2009) permitem a escolha dos instrumentos a utilizar e abarcam:

- A adequabilidade, ou o critério a partir do qual se “avalia se a modalidade de acção contempla as circunstâncias em que o Estado actua e tem possibilidade de desenvolvimento” (2010, p. 190), ou seja, respondendo à questão “a modalidade é boa?”;
- A exequibilidade, por seu turno, “está associada à avaliação dos recursos e capacidades estratégicas necessárias à operacionalização da modalidade de acção, e à identificação das deficiências que necessitam de ser colmatadas, bem como a possibilidade de o fazer, de forma a garantir o sucesso”;
- A aceitabilidade, que se escora nos subcritérios de consistência entre os objectivos fixados e os resultados atingidos, a atractividade dos resultados e riscos envolvidos na prossecução de objectivos.

Assim, a ENM descreve que, nas suas múltiplas áreas, deve ser alvo de avaliação anual. A contribuição dos diferentes ministérios e dos governos regionais para este processo de avaliação incluirá uma menção expressa sobre a adaptação ou a necessidade de revisão dos instrumentos de planeamento existentes, bem como sobre a congruência da elaboração de medidas de acção adicionais. Deverão, ainda, contribuir para esta avaliação elementos independentes que integrem os mecanismos consultivos que vierem a ser constituídos no âmbito da implementação desta Estratégia<sup>74</sup>. A avaliação deve apoiar-se na análise de indicadores que permitam aferir, com objectividade, a evolução da situação, bem como a eficácia dos planos e programas aplicados. Ou seja, dever-se-á avaliar as modalidades de

---

<sup>74</sup> A Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM) foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2007, de 12 de Março, com o escopo primordial de garantir, de modo permanente, a articulação interministerial, o adequado acompanhamento e a concertação das políticas transversais no âmbito dos assuntos do mar, bem como a correta implementação da Estratégia Nacional para o Mar (ENM), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

acções. O que tem sido feito? Esta é uma questão que devido à distância temporal que este estudo apresenta, as avaliações e/ou execução dos objectivos, estão aquém do rigor e necessidade “emergente” de implantação descrita no próprio Conselho de Ministros do ano da elaboração da Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016. Por outro lado não se vislumbram “ (...) procedimentos de gestão onde, por exemplo, se destina a corrigir desperdícios financeiros, de recursos humanos ou tecnológicos” (RIBEIRO, 1996). A ENM está definida apenas na parte da formulação e, ainda assim, sem definição de “Como?”. Todas as deficiências atrás mencionadas levam a conclusões no sentido que a Política precisa de Estratégia e, apesar de a Política estabelecer os objectivos, estes não são acompanhados com o Planeamento. Parece-nos que existem constantes Programas de Governo que não coadunam com a Estratégia depois aplicada, ou seja, os objectivos são estabelecidos mas apenas ao nível político e não ao nível estratégico. Falámos de hierarquia de “poderes” nesta relação entre Política e Estratégia, porém, quando existe hierarquia o objectivo tem de ser comum à instituição. Neste caso a Portugal. A única vez que houve um conceito estratégico aplicado foi quando o Mar foi tido como Política, na mesma linha de pensamento de Churchill apresentada em cima de “Querem saber qual é a nossa Política? A nossa Política é a guerra”. Havendo aqui uma “igualdade” entre Política e Estratégia.

Em todos estes procedimentos e faltas de implementação apresentados, existe uma diferença entre o que se quer e o que se faz, isto porque uma Estratégia Nacional com um Planeamento bem estruturado tem de servir o país e para servir o país tem de ter uma visão a longo prazo e não no tempo de uma legislatura. Se a Estratégia é uma disciplina de meios na escolha dos melhores caminhos para atingir objectivos e a Política uma doutrina de fins, onde os seus objectivos são – De longo prazo (adapta os meios aos fins) e de curto prazo (adapta os fins aos meios) a ENM falhou. Falha também a Política ou a noção de conceitos estratégicos de quem exerce a actividade política. Neste estudo o Mar de Portugal foi tido como mais um factor do “Desenvolvimento sustentável” e não enquadrado da forma conceptual que apresentámos acima, nomeadamente ao nível do binómio Segurança/Desenvolvimento.

Recorrendo a José Ribeiro e Castro “ (...) o problema político português quanto ao mar antes de ser um problema político é um problema económico: colectivamente, de modo difuso, parece que não sabemos o que fazer com o mar – deixámos crescer a ideia errada de que o mar, em lugar de ser oportunidade e fonte de riqueza, é um fardo e encargo”. Esta frase espelha de certa forma o parecer que damos ao nos aproximarmos do final deste estudo.

Durante o prazo de execução da ENM 2006-2016, a mesma foi revogada para dar lugar à ENM 2013-2020, com o intuito de actualizar, efectuar uma revisão e definir planos de acção (a ENM esteve sete anos sem planos de acção). Subentendemos pelo descrito na Resolução de Conselho de Ministros n.º 12/2014 que o que descrevemos relata o *corte no seguimento normal de uma estratégia*. Passamos a citar essa mesma resolução:

“Porém, e sem prejuízo dos resultados alcançados pela ENM 2006 -2016, a ausência de um plano de acção para a sua execução dificultou o seu acompanhamento e avaliação e impediu a verificação objectiva da evolução da situação e da eficácia dos planos e programas aplicados no âmbito daquela Estratégia. Estas vicissitudes da ENM 2006-2016, aliadas às novas ambições que se colocam hoje ao mar português, as quais não encontram ali uma resposta plena, determinaram a necessidade de elaborar uma nova Estratégia”<sup>75</sup>. Através do estudo que elaborámos e com este excerto da “nova ENM” subentende-se que as ultimas fases do Processo de Planeamento Estratégico é inexistente.

Chegados a esta fase final desta investigação e, a fim de abrir portas a um outro estudo, pretendemos fazer um breve paralelismo entre duas “Intenções de Estratégias”. A de 2006 e a de 2014 que *actualizou* a primeira.

A ENM de 2006 teve como base “três pilares estratégicos”<sup>76</sup>:

- O conhecimento;
- O planeamento e o ordenamento espaciais;
- A promoção e a defesa activas dos interesses nacionais.

Em 2014<sup>77</sup> adopta-se a Estratégia Nacional para o Mar 2013 -2020 que assenta em “quatro pilares estratégicos”<sup>78</sup>:

- O território de referência;
- A dimensão;
- A geografia;

---

<sup>75</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 – Estratégia Nacional para o Mar

<sup>76</sup> ENM 2006-2016

<sup>77</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 – Estratégia Nacional para o Mar

<sup>78</sup> ENM 2013-2020



➤ A identidade nacional.

Objectivos:

- i) Recuperar a identidade marítima nacional num quadro moderno, pró –activo e empreendedor;
- ii) Concretizar o potencial económico, geoestratégico e geopolítico mediante a criação de condições para atrair investimento, nacional e internacional, e a promoção do crescimento, do emprego, da coesão social e da integridade territorial;
- iii) Aumentar, até 2020, a contribuição directa do sector mar para o Produto Interno Bruto nacional em 50%;
- iv) Reforçar a capacidade científica e tecnológica nacional, estimulando o desenvolvimento de novas áreas de acção;
- v) Consagrar Portugal, a nível global, como nação marítima e parte incontornável da Política Marítima Integrada e da Estratégia Marítima da União Europeia para a Área do Atlântico.

Após esta breve apresentação dos objectivos definidos na ENM 2013-2020 e, revisitando os conceitos que apresentámos nos capítulos anteriores acerca da Estratégia e da Política e da relação de ambas, haverá uma incoerência de procedimentos e um *corte na estratégia*, ou seja, a Estratégia para ser alterada na sua estrutura de suporte (Pilar), altera o todo. O planeamento feito para a ENM 2006-2016 não será o mesmo para a ENM 2013-2020.

Além de existirem desconexões novamente ao nível do “Programa/Orçamentos” visto que o investimento num dos sectores, que é tido como essencial (Pescas), existe “devolução” de apoios<sup>79</sup>. Sendo estes referentes ao ano de 2010. É mais um factor comprovativo da falta de aplicação da ENM. Sendo esta uma Estratégia Nacional deveria de ter em conta que não se pode limitar exclusivamente à economia, sociedade e política visto que é, também, "(...) a cultura, a educação/formação, a tecnologia, o Estado e Instituições, as empresas, Igreja, etc. É, portanto, todo este conjunto articulado entre e dentro de si, num quadro compreensível e

---

<sup>79</sup> “Portugal devolve 3,5 milhões para as pescas por falta de uso - As contas dizem respeito a 2010. A União Europeia manda que, nos dois anos seguintes, cada Estado invista uma certa percentagem de cada fundo. Se, no final desses dois anos, não atingir o mínimo, perde o diferencial. É a chamada regra N+2, ou da guilhotina. É assim que, em 2012 (mas relativo a 2010), houve uma anulação automática de 3,5 milhões” (FIGUEIRA, 2014).

mobilizador, reflexo, sobretudo de uma dupla responsabilidade de cidadania e sentido de Estado” (Lopes, 2005, p. 15).

Em nosso entender estas foram as linhas gerais da aplicação do processo de Elaboração de um planeamento estratégico. Porém, ainda durante a vigência (2009) desta ENM 2006-2016 foram elaborados estudos para comprovar a importância do Mar para Portugal. Apesar de este não ser o tema central do nosso estudo, parece-nos de elevada importância fazer uma “chamada de atenção” para um desses estudos, nomeadamente, o estudo “O *Hypercluster* da Economia do Mar: Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa” coordenado pelo professor Hernâni Lopes. Este estudo apresenta algumas linhas de pensamento e de planeamento idênticas aos objectivos expostos na ENM 2006-2016 mas com uma maior abrangência intersectorial patenteada em dados concretos, como apresentamos, a título de exemplo, na Ilustração 17 - Hypercluster da economia do mar em Portugal.

## CONCLUSÃO

O fio condutor desta investigação foi a pergunta de partida – Quais os elementos essenciais no Planeamento de uma Estratégia? E como se aplicou Estratégia Nacional para o Mar de Portugal 2006-2016? Apresentámos questões derivadas no sentido de nos guiarmos perante a questão de partida. Sendo elas: Quais os elementos a ter em atenção para uma Estratégia nacional? Quais os elementos de um planeamento estratégico? De que forma o processo de planeamento foi aplicado na ENM? Respostas que serão subentendidas nesta conclusão por nós apresentada.

Procurámos em primeiro lugar situar o nosso tema com conceitos que nos levariam a tomar uma consciência do assunto que iríamos estudar. Percorremos desde a Estratégia, Política, Segurança, formas de Poder, Estado e entrámos por fim no Planeamento e todo o seu processo. Enquadrámos o que apresentámos na Estratégia Nacional para o Mar de Portugal de 2006-2016.

Constatámos a elevada importância do planeamento na Política e na Estratégia visto que vivemos numa época em que são precisas *ferramentas* para conhecer e antecipar um mundo cada vez mais competitivo e em constante mutação. Neste estudo, a elaboração do planeamento engloba uma série de processos que *engrenam* uns nos outros e colocam em marcha toda a Estratégia que tem objectivos definidos pela Política. Assim, os elementos essenciais para o planeamento de uma Estratégia são: Visão, Análise do ambiente, formulação estratégica (missão, objectivos, modalidade de acção e políticas sectoriais) – Operacionalização Estratégica (programas, orçamentos, procedimentos) e a Avaliação e controlo (performance).

Na definição inicial deste processo mostrámos que terá de existir em primeiro lugar uma Visão, ou seja, aquilo que o Estado deseja ser, um *Desígnio Nacional* onde abrange todas as aspirações nacionais. Porém, esta como qualquer grande plano nacional, para ter êxito, tem de merecer a anuência nacional onde emerge a concordância da vontade nacional, a do povo e da vontade política. Neste sentido demos algum ênfase ao *soft-power* visto que este pode ser utilizado neste sentido, nomeadamente, na divulgação e no envolvimento do povo nos assuntos do Mar.

Identificámos ao longo dos diversos capítulos a relação hierárquica entre Política e Estratégia e comprovámos a importância do Planeamento de uma e de outra. Porém, sendo a

Política uma «doutrina de fins» que depende das Ciências, que a informam e da hierarquia de valores que defende ou estabelece, e a Estratégia uma «disciplina de meios», o mais possível independente de referências ideológicas (COUTO, 1982), parece haver uma sobreposição. A Estratégia implica ter-se presente a autoridade que os aspectos económicos têm na composição de planos e na concordância ou rejeição da Política em determinada modalidade de acção e meios. Aqui, e em outros aspectos o diálogo permanente entre os níveis político e estratégico é uma constante, garante-se não só a compatibilidade entre a Política e a Estratégia, mas também que as capacidades de acção permaneçam subordinadas. Isto é, os planos de acção com os devidos meios de que a Estratégia dispõe são os que a Política atribui e estão sujeitos a uma tirania de custo imposta, ao mesmo tempo que esta limitação de meios ao serviço da Estratégia pode levar a comprometer os objectivos definidos pela Política.

Queremos com esta abordagem perceber o porquê de haver um corte na Estratégia Nacional para o Mar (2006-2016) a dois anos do final da mesma e também no porquê do Planeamento Estratégico ser incompleto por falta de Programas, Orçamentos e a consequente avaliação e controlo da globalidade do processo. A intenção de concretização de um planeamento estratégico que, neste caso, se insere na Estratégia Nacional do Mar, surge, apenas, como declaração de intenção. No XVII programa de Governo explicita que a “ (...) política do Governo desenvolver-se-á em torno de cinco grandes eixos”<sup>80</sup>, não havendo nenhuma alusão ao Mar nesses “cinco grandes eixos” nem nos dez objectivos apresentados para a legislatura, sendo contudo o mar considerado um Designo Nacional.

A Política e a Estratégia têm uma relação muito próxima, visto que uma define os objectivos da outra. Porém, perante os dados, deduzimos que esta relação sai comprometida sempre que apenas se definem objectivos e não se concretizam, levando a concluir por diversas vezes que essa ligação é apenas formal e não prática, não havendo planos de acção. Comprometendo esta relação como o Poder Nacional derivado do potencial estratégico que não é aproveitado. Um poder que sendo funcional pode e deve ser tido em conta nesta fronteira e articulação entre Atlântico Sul e Atlântico Norte, bem como Este/Oeste e o triângulo estratégico – Açores – Madeira – Continente.

Andrade (1987) expõe que “ (...) o reforço dos fundamentos do poder nacional, tendo-se presente entre as necessidades de segurança nacional e as do desenvolvimento e bem-estar

---

<sup>80</sup> XVIII Programa de Governo

do País não há fosso intransponível, sendo mesmo possível a exploração de empreendimentos bivalentes. Ora com recursos escassos só o conseguiremos compatibilizar de forma racional com os objectivos que pretendemos atingir, se recorrermos ao processo de planeamento.”

Constatamos que a importância do Planeamento, bem como os recursos económicos escassos é transversal no tempo. Porém, o Planeamento com estas deficiências processuais e outras conceptuais, assim como a inexistência de planos de acção e sem meios é um planeamento que se substitui por uma carta de intenções. Ou os objectivos precisarão de ser mais *objectivos*, ou a *entreeajuda* sectorial é cada vez mais necessária, aliás, a *emergência* intersectorial é algo que surge repetidamente em todos os documentos oficiais.

Ao longo deste estudo foram analisados diversos documentos oficiais, bem como artigos escritos por diversas personalidades que desde há mais de trinta anos apontam o Mar como um factor crítico de sucesso para Portugal. Com este método de planeamento que apresentámos constatámos que a Estratégia do país não pode revista a cada legislatura, a executar com base no curto prazo para se levantar a bandeira de “*Foi este Governo que fez*”. É esta a ideia que surge aquando a entrada em vigor da nova Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020. Não colocando em causa qualquer eficiência ou possibilidade de sucesso da mesma. Neste sentido, parece-nos oportuno deixar o tema em aberto para futuros estudos.

Uma Estratégia Nacional para o Mar tem de ser elaborada a, pelo menos, cinquenta anos. Cabe a Portugal adoptar um pensamento estratégico a longo prazo e, assim, também, garantir os recursos naturais existentes no seu território que serão um bem escasso no próximo século. Neste caso estaríamos a planear até ao ano 2064, havendo ajustes, adaptações e acomodando métodos ao conhecimento do Mar (tridimensional) que é obrigatório ter.

Para finalizar e seguindo o pensamento de Silva Ribeiro (2004) onde exprimiu há dez anos o que continua a ser hoje uma realidade marítima nacional, dizendo que a opção europeia apesar de ter aumentado os índices de desenvolvimento, levou a que o país ficasse mais vulnerável às influências externas, porque relegou para segundo plano as realidades geopolíticas e geoestratégicas que comprovam que o saber ligado ao mar e um sistema naval coerente, equilibrado e eficaz, são componentes de poder nacional onde o fortalecimento e aplicação deve ser reflectido e difundido, para que se possa agregar o mar à Política nacional. Só deste modo, Portugal conseguirá vencer os desafios do futuro. Para vencer esses desafios há a emergência de vencer a crise de vontade, de confiança e de cultura estratégica da classe política.

## BIBLIOGRAFIA

### Obras Gerais

- BEAUFRE, A. (2004). Introdução à Estratégia (1ª ed.). Lisboa: Edições Silabo,Lda.
- BULL, H. (1968). *Strategic Studies and Its Critics*. London.
- BESSA, A. M. (1979). Dicionário Político do Ocidente. Braga-Lisboa: Editorial Intervenção.
- BESSA, A. M., & PINTO, J. N. (1999). Introdução à política. O poder na história. Lisboa/São Paulo: Verbo.
- BOBBIO, N. (1999). Teoria Geral da Política. A Filosofia política e as lições dos clássicos. (D. B. Versiani, Trad.) São Paulo: Elsevier,Ltda.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., & PASQUINO, G. (2004). Dicionário de Política (12.ª ed.). Brasília: UNB.
- BOM, L. T. (2011). Estratégia & Política. Lisboa: Desplano Network, S.A.
- CHIAVENATO, I. (1983). Introdução à teoria geral da administração. São Paulo: Makron.
- CRUZ, J. M. (2002). A função pública e o poder político. Lisboa: ISCSP.
- KEEGAN, J. (1993). Uma história da guerra. (M. P. Santos, & P. S. Pereira, Trads.) Lisboa: Tinta da China.
- LARA, A. c. (1987). A subversão do Estado. Lisboa: ISCSP.
- MARTINS, G. d. (2011). Portugal: memória, património e cidadania. In M. d. Amante, Identidade Nacional - Entre o discurso e a prática (p. 23). Porto: CEPSE.

- MARTINS, R. F. (29 de Novembro de 1983). Acerca do conceito de estratégia. (IDN, Ed.) IDN, p. 99.
- MOREIRA, A. (1979). Ciência Política. Amadora: Livraria Bertrand.
- MOREIRA, A. (2008). Teoria das relações internacionais. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, A. (2009). Ciência política. Coimbra: Almedina.
- SOUSA, F. d. (2008). Dicionário de Relações Internacionais (1177 ed.). Porto: Edições Afrontamento.

### **Obras Específicas**

- ANDRADE, A. M. (1987). Poder Marítimo e Poder Nacional. In Lições Inaugurais do Instituto Superior Naval de Guerra (p. 235). Lisboa: Instituto Superior Naval de Guerra.
- ALMEIDA, P. V. (2012). Do Poder do Pequeno Estado. Lisboa: ISCSP
- BALÃO, S. (2001). A Fórmula do Poder. Elite, Partidos, Democracia e Corrupção Política no pensamento de Moisei Ostrogorski. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BEAUFRE, A. (2004). Introdução à Estratégia (1ª ed.). Lisboa: Edições Silabo,Lda.
- BOGARDUS, E. S. (1934). Leaders and Leadership. United States of America: D. Appleton-Century Company, Inc.
- BOSSIDY, L., & CHARAN, R. (2007). Fazer acontecer - A arte de pôr em prática as ideias e estratégias. (A. SALDANHA, Trad.) Lisboa: Editorial Presença.
- BULL, H. (1968). Strategic Studies and Its Critics. London.

- CAJARABILLE, L. (Abril de 2010). A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar. Cadernos Navais n.º 33, p. 9.
- CAJARABILLE, V. L. (Abril de 2009). A Segurança no Mar Português. Nação e Defesa, p. 101.
- CARVALHO, V. (1986). Estratégia global. LISBOA: ISCSP.
- CHARNAY, J.-P. (1973). Essai general de strategie. Paris: Champ Libre.
- CLAUSEWITZ, C. V. (1911). On War (Vol. I). (C. J. Graham, Trad.) London: Kegan Paul, Trench, Trübner&Co. Ltd.
- CLINE, R. S. (1980). CLINE, Ray S. 1980."World Power Trends and US Foreign Policy for the 1980's". . Washington: Georgetown University.
- CORREIA, P. d. (2002). Manual de geopolítica e geoestratégia. Vol I Conceitos. Teorias e Doutrinas. Coimbra: Quarteto.
- COUTO, A. C. (1982). Relação entre Estratégia e a Política. (IDN, Ed.) Nação e Defesa.
- COUTO, A. C. (1988). Elementos de Estratégia. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- CUNHA, T. P. (2010). A Dimensão Marítima da Segurança. I Congresso Nacional de Segurança e Defesa (p. 473). Loures: Diário de Bordo.
- DEFARGES, P. M. (2003). Introdução à Geopolítica. Lisboa: Gradiva.
- DIAS, C. M. (2005). Geopolítica: teorização clássica e ensinamentos. Lisboa: Prefácio.
- DIAS, C. M. (2010). Sobre a guerra - Política, Estratégia e Tática sobre a guerra. Lisboa: Prefácio.



- DIAS, C. M. (2014). Considerações sobre a Geopolítica e o Mar. In C. M. Dias, J. S. Paulo, J. M. Sequeira, S. M. Balão, & J. L. Leal, Geopolítica e o Mar (p. 45). Lisboa: MGI.
- DUARTE, A. C. (2010). A Geoestratégia, o mar e a Economia. Conferência no Instituto Dom João de Castro (p. 12). Lisboa: Instituto Dom João de Castro.
- ESTEVES, J. P. (12 de 07 de 2010). O Hypercluster da Economia do Mar deve ser um desígnio nacional. (T. e. revista, Entrevistador)
- FERNANDES, A. M. (1994). O Homo Strategicus ou a ilusão de uma razão estratégica (uma análise crítica dos fundamentos da estratégia). ISCSP. Lisboa: ISCSP.
- FERNANDES, I. (Outubro de 2010). Modelo de Gestão Estratégica. Lisboa: Escola Naval.
- FONTOURA, L. (2006). Poder na relação externa do Estado. Sociedade de geografia, (p. 2 e 7). Lisboa.
- FONTOURA, L. (2013). Segurança e Defesa Nacional. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- GARCÊS, A. P., & MARTINS, G. D. (2009). Os grandes mestres da Estratégia - Estudos sobre o poder da guerra e da paz. Coimbra: Almedina.
- HUNGER, J. D., & WHEELLEN, T. L. (2012). Strategic Management and Business Policy. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- KNORR, K. (1983). Power, Strategy and Security. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- LOPES, E. (Setembro de 2005). Afirmar Portugal: Questão Estratégica Fundamental. Cadernos Navais n.º 14, p. 15.

- LOPES, E. (Outubro de 2010). Ernâni Lopes O Guru da Nação. (M. J. Alexandre, Entrevistador)
- MALTEZ, J. A. (1993). Sobre a Ciência Política. Lisboa: ISCSP.
- MALTEZ, J. A. (1998). Princípios de Ciência Política. Lisboa: ISCSP.
- MARTINET, A. C. (1989). Estratégia. Lisboa: Sílabo.
- MATIAS, A. N. (27 de Junho de 2013). O Conhecimento na Projecção Marítima de Portugal. Lisboa: ISCSP.
- MATIAS, V. (Abril de 2005). O MAR - Um oceano de oportunidades para Portugal. Cadernos Navais n.º 13, p. 3.
- MATOS, M. (1977). A geopolítica e as projecções do poder. Rio de Janeiro, Brasil: Biblioteca do exército.
- MOREIRA, A. (Dezembro de 1979). Poder Funcional -Poder Errático. Nação e Defesa, p. 19.
- NUNES, I. A. (1993). Delineamento de uma estratégia diplomática Portuguesa- Portugal na II Guerra Mundial. In C. d. MOREIRA, & P. CARDOSO, ESTRATÉGIA (pp. 71,72). Lisboa: Instituto de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- NYE, J. S. (2012). O futuro do poder. (L. O. Santos, Trad.) Lisboa: Circulo de Leitores.
- PACHECO, J. J. (1984). Da Segurança Nacional ao Planeamento das Operações Navais. In Lições Inaugurais do Instituto Superior Naval de Guerra (p. 257). Lisboa: Instituto Superior Naval de Guerra.

- REIS, B. C., & GASPAR, C. (Abril de 2013). Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em crise. IDN cadernos n.º 9, p. 20.
- RIBEIRO, A. S. (Julho de 2004). Consciência Estratégica dos oceanos. Nação e Defesa, p. 55 e 65.
- RIBEIRO, A. S. (Janeiro de 2008). Uma visão estratégica do mar - perspectivas de análise. Cadernos Navais n.º 24, p. 37.
- RIBEIRO, A. S. (2010). Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar. Loures: Diário de Bordo.
- S.GRAY, C. (1982). Strategic Studies and Public Policy. Kentucky - USA: Editorial and Sales Offices: Lexington, Kentucky 40506-004.
- SACHETTI, A. F. (2009). O Pensamento Estratégico e o Mar. Nação e Defesa. Lisboa: IDN.
- SANTOS, J. d. (1983). Incursões no domínio da estratégia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- SANTOS, L. d. (2000). Reflexões sobre Estratégia. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- SCHRÖDER, P. (2004). Estratégias Políticas. San Angel Inn, México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann.
- SILVA, A. M. (2001). Acerca da Estratégia. Braga: Universidade Autónoma de Lisboa.
- SILVA, J. C. (Outubro de 2012). A Plataforma Continental Portuguesa. Cadernos Navais n.º 43, p. 73.

- SILVA, J. C. (Outubro de 2012). A Plataforma Continental Portuguesa - Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional. Cadernos Navais n.º 43, p. 15.

### **Obras de Apoio Teórico e Metodológico**

- MOREIRA, C. D. (1994). Planeamento e estratégias da investigação social. Lisboa: ISCSP.
- RIBEIRO, A. S. (Dezembro de 1996). Metodologia do Planeamento da Acção Estratégica. Tese de Mestrado. Lisboa, Portugal.
- RIBEIRO, A. S. (22 de Março de 2007). O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças. Temas e Reflexões n.º 6, p. 25.
- RIBEIRO, A. S. (2009). Teoria Geral da Estratégia. Coimbra: Almedina.
- RIBEIRO, A. S. (1 de Março de 2010). Planeamento Estratégico e de Forças - Processo da LDN e LOBOFA. Temas e Reflexões, p. 11.
- SOUSA, M. J., & BAPTISTA, C. (2011). Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios. Lisboa: Pactor.

### **Webgrafia**

- BONFIM, U. C. (14 de Junho de 2005). Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército. Obtido em 24 de Janeiro de 2013, de [www.ensino.eb.br/cpeceme/docs/03\\_INTRO\\_GEOPOLITICA\\_2011.PDF](http://www.ensino.eb.br/cpeceme/docs/03_INTRO_GEOPOLITICA_2011.PDF):  
[www.ensino.eb.br](http://www.ensino.eb.br)

- CARVALHO, J. S. (14 de Novembro de 2013). A actividade de Informações e a Inteligência Competitiva. Obtido em 2 de Janeiro de 2014, de [www.inteligenciaeconomica.com: http://inteligenciaeconomica.com.pt/?p=19286](http://www.inteligenciaeconomica.com: http://inteligenciaeconomica.com.pt/?p=19286)
- CASTRO, J. R. (s.d.). <http://www.clusterdomar.com/>. Obtido em 10 de Junho de 2014, de Cluster do Mar: <http://www.clusterdomar.com/index.php/temas/geopolitica/125-e-o-mar-aqui-ao-lado>
- ESCORREGA, Luís (2010). [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=557](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=557), Obtido em 20 de Novembro de 2014.
- Estrutura de missão para a Extensão da Plataforma Continental Portuguesa, <http://www.emepc.pt/>
- Fórum empresarial da economia do Mar, <http://feemar.weebly.com/index.html>, obtido em 5 de Maio de 2014.
- FIGUEIRA, A. (2014). <http://jornaldenoticias.pt/>. Obtido em 5 de Fevereiro de 2014, de Portugal devolve 3,5 milhões para as pescas por falta de uso. Jornal de Noticias: [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content\\_id=3785938](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=3785938).
- GOMES, F. M. obtido em 28 de Fevereiro de 2014. [http://database.jornaldefesa.pt/politicas\\_de\\_defesa/portugal/JDRI%20%20091%20280214%20autoridade%20no%20mar.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20%20091%20280214%20autoridade%20no%20mar.pdf). Obtido em 20 de Abril de 2014, de [www.jornaldefesa.pt: http://database.jornaldefesa.pt/politicas\\_de\\_defesa/portugal/JDRI%20%20091%20280214%20autoridade%20no%20mar.pdf](http://www.jornaldefesa.pt: http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20%20091%20280214%20autoridade%20no%20mar.pdf)
- Hidrográfico, I. obtido em 4 de Março de 2014. Plataforma Continental de [www.hidrografico.pt: http://www.hidrografico.pt/plataforma-continental.php](http://www.hidrografico.pt: http://www.hidrografico.pt/plataforma-continental.php)
- Instituto Português para o Desenvolvimento, <http://www.ipad.mne.gov.pt/>
- Instituto Português de Relações Internacionais, <http://www.ipri.pt/>

- Janus Online, <http://janusonline.pt/index1.html>
- Lusa, <http://www.lusa.pt/lusaweb/>
- ISCSP. (10 de Junho de 2014). [www.iscsp.utl.pt](http://www.iscsp.utl.pt). Obtido de ISCSP: [www.iscsp.utl.pt](http://www.iscsp.utl.pt)
- Mar, M. d. (19 de Fevereiro de 2014). Mapa Portugal é Mar. Obtido de [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt): <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-agricultura-e-do-mar/mantenha-se-atualizado/20140219-mam-mapa-mar.aspx>
- MOREIRA, A. (1997). [www.janusonline.pt](http://janusonline.pt/conjuntura/conj_1997_1_5_c.html). Obtido em 29 de Maio de 2014, de Janus: [http://janusonline.pt/conjuntura/conj\\_1997\\_1\\_5\\_c.html](http://janusonline.pt/conjuntura/conj_1997_1_5_c.html)
- MOREIRA, Adriano “Adriano Moreira defende que é urgente novo conceito estratégico nacional”, in RTP online , disponível em <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=67246&tm=&layout=121&visual=49>, consultado a 20 de Janeiro de 2014.
- NEVES, J. M. (23 de Fevereiro de 2010). [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/PiresNeves.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/PiresNeves.pdf). Obtido em 21 de Abril de 2014, de <http://www.estig.ipbeja.pt/>: [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/PiresNeves.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/PiresNeves.pdf)
- Marinha Portuguesa (4 de Março de 2014). <http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/portugal-nacao-maritima/Paginas/Portugal-Nacao-Maritima.aspx>. Obtido de [www.marinha.pt](http://www.marinha.pt).
- RIBEIRO, A. S. (Outubro de 2006). [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=136](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=136). Obtido de [www.revistamilitar.pt](http://www.revistamilitar.pt).
- RIBEIRO, A. S. (Junho/Julho de 2007). Revista Militar. Obtido em 5 de 5 de 2014, de [http://www.revistamilitar.pt/art\\_texto\\_pdf.php?art\\_id=214](http://www.revistamilitar.pt/art_texto_pdf.php?art_id=214):[http://www.revistamilitar.p](http://www.revistamilitar.pt/art_texto_pdf.php?art_id=214)  
[t/art\\_texto\\_pdf.php?art\\_id=214](http://www.revistamilitar.pt/art_texto_pdf.php?art_id=214)

- RIBEIRO, A. S. (Maio de 2010). [www.revistamilitar.pt](http://www.revistamilitar.pt). Obtido em 5 de Maio de 2014, de Revista Militar: [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=569](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=569)
- SILVA, L. I. (23 de Outubro de 2013). A negação da política contribuiu para o fracasso da democracia. SOL.
- SILVA, P. F. (2010). [www.idn.pt](http://www.idn.pt). Obtido em 27 de 01 de 2014, de <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1321&cod=130#sthash.79vmcaQG.dpbs>: <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD127.pdf>

### **Legislação e documentos oficiais**

- Constituição da República Portuguesa.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (vide Portal do Governo)
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
- Despacho n.º 32277/2008, de 18 de Dezembro, da CIAM. Determina a constituição de uma equipa multidisciplinar responsável pela elaboração do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo.
- Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho. Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar.
- Lei da Defesa Nacional (LDN), Lei n.º 1B/2009, de 7 de Julho
- Lei Orgânica da Marinha, Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março
- Presidência do Conselho de Ministros - Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014
- Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro. Aprova para ratificação a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/98, de 10 de Julho. Institui o Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro de 2003. Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003, de 17 de Junho. Cria a Comissão Estratégica dos Oceanos.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de Janeiro. Cria a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005, de 10 de agosto. Cria a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro. Aprova a Estratégia Nacional para o Mar.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2007, de 12 de Março. Cria a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2009, de 30 de Dezembro. Reformula a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2012, de 13 de Julho. Estabelece os objectivos e a composição da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar e disciplina o exercício das funções executivas de apoio à respectiva actividade.

#### **Publicações periódicas nacionais:**

- Cadernos Navais (vide portal da Marinha em [www.marinha.pt](http://www.marinha.pt))
- Jornal de Defesa e Relações Internacionais ([www.jornaldefesa.com.pt](http://www.jornaldefesa.com.pt))
- Nação e Defesa ([www.idn.pt](http://www.idn.pt))
- Revista Militar ([www.revistamilitar.pt](http://www.revistamilitar.pt))
- Revista Estratégia
- Segurança e Defesa ([www.segurancaedefesa.pt](http://www.segurancaedefesa.pt))



## **ANEXOS**

### **1. Cronologia dos “Assuntos do Mar”**

---

#### **1997**

---

Ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar.

---

#### **1998**

---

Exposição Mundial de Lisboa onde o tema central foi “Os Oceanos: Um património para o futuro”

Comissão Oceanográfica Intersectorial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/98)

Comissão Interministerial para a Delimitação da Plataforma Continental (CIDPC)

Programa Dinamizador das ciências e Tecnologias do mar

---

#### **2003**

---

Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003)

---

#### **2004**

---

CEO produz relatório onde foram analisados e apresentados os contributos para a definição de uma Estratégia Nacional para o Oceano.

---

#### **2005**

---

Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005)

Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar Missão: Elaborar a "Estratégia Nacional para o Mar" (Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005)

---

**2006**

---

Aprovação da Estratégia Nacional do Mar 2006-2016

Instalada em Lisboa a Agência Europeia de Segurança Marítima

Fórum Permanente para os Assuntos do Mar

---

**2007**

---

Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM)

---

**2008**

---

Início do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo

---

**2009**

---

Publicado o estudo coordenado pelo Professor Hernâni Lopes: "O Hypercluster da Economia do Mar: Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa".

A proposta Portuguesa foi entregue à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CPLP)

---

**2013**

---

Revogação da ENM 2006-2016 e aprovação da ENM 2013-2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014).

## 2. 10 Objectivos propostos pelo XVII Governo para a legislatura de 2005-2009

	Âmbito	Objectivo	Horizonte
1.	Défice orçamental	Cumprir os limites do Pacto de Estabilidade e Crescimento sem necessidade de recurso a receitas extraordinárias.	Final da legislatura
2	Dívida pública	Estabilizar o rácio da dívida pública	Legislatura
3	Processo orçamental	Novos procedimentos, em linha com as melhores práticas europeias, nomeadamente dos países da Europa do Norte.	2006
4.	Despesa corrente	Aprovação de um programa plurianual de redução da despesa corrente em % do PIB e sua contratualização com os diferentes serviços da Administração Pública.	180 dias
5.	Revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento	Atitude pró-activa que promova uma melhor combinação de crescimento, modernização e estabilidade, valorizando as especificidades nacionais.	---
6.	Credibilidade	Deixar de usar operações extraordinárias de forma sistemática até ao final da legislatura. Relação de honestidade com os mercados financeiros e com os portugueses.	Legislatura
7.	Investimento público	Implantar um novo modelo de avaliação, tendo em vista maior selectividade e eficácia. Prioridade aos sectores sociais, inovação, competitividade e ambiente.	Primeiro ano
8.	Incentivos fiscais	Simplificar os regimes de incentivos e benefícios e reorientá-los para o sector de bens transaccionáveis.	180 dias
9.	Quadro fiscal	Promover a simplificação, a equidade, a transparência e a estabilidade.	2006
10.	Fraude e evasão fiscal	Adoptar um regime igual às melhores práticas europeias, nomeadamente em matéria de sigilo bancário para efeitos fiscais.	180 dias

Ilustração 15 - 10 Objectivos do XVII Governo para a legislatura 2005-2009

### **3. Excerto sobre o Mar- XVII Programa de Governo**

“Os Oceanos são elementos essenciais da identidade nacional, mas não podem ser encarados numa visão estática e passadista. O Mar é para Portugal uma fonte de riqueza, de oportunidade e de desenvolvimento, devendo por isso ser valorizado na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Não pode esquecer-se, também, que os Oceanos constituem elos de ligação privilegiados com as outras culturas de raiz lusófona.

Por outro lado, o Mar é essencial para uma nova posição de Portugal no Mundo, reforçando uma posição de centralidade atlântica numa relação intercontinental que privilegie os grandes desafios culturais e económicos do Continente Sul-Americano e Africano, sem prejuízo das prioridades dadas ao estreitamento das relações com os países de acolhimento dos nossos emigrantes e que, tradicionalmente, desempenham um papel activo nos seus destinos. Assim, o equilíbrio de Portugal na matriz atlântica e europeia deve, também, ser conseguido numa vertente Norte-Sul.”

### **4. Cinco grandes eixos – Programa do XVII Governo**

“A política do Governo desenvolver-se-á em torno de cinco grandes eixos:

- Retomar o crescimento da economia de forma sustentada e visando a modernização do País, fazendo do conhecimento, da inovação, da qualificação dos portugueses e da melhoria dos serviços do Estado os caminhos do progresso;
- Reforçar a coesão nacional, numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades, onde os instrumentos de coesão sejam também ferramentas para o crescimento e a modernização;
- Melhorar a qualidade de vida dos portugueses num quadro sustentável de desenvolvimento, onde a qualidade ambiental, a defesa dos consumidores e a melhoria dos indicadores de bem-estar sejam uma realidade e onde a coesão territorial seja, ela também, um factor de progresso do País;
- Elevar a qualidade da nossa democracia, reforçando a credibilidade do Estado e do sistema político e fazendo dos sistemas de justiça e de segurança instrumentos ao serviço de uma plena cidadania;

- Valorizar o posicionamento do País no quadro internacional, quer no plano prioritário da União Europeia, quer no plano global, relançando a cooperação externa, valorizando a cultura e a língua portuguesa no Mundo e construindo uma política de defesa adequada à nossa inserção na comunidade internacional.”

## 5. Acções Estratégicas ENM 2006-2016

ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
SENSIBILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE PARA A IMPORTÂNCIA DO MAR	ADOPTAR O OCEANO COMO FACTOR DIFERENCIADOR DO PAÍS.	●		●
	PROMOVER DE FORMA CONTINUADA A MEDIATIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS JUNTO DA SOCIEDADE PORTUGUESA.	●		●
	PROMOVER A EDUCAÇÃO AMBIENTAL.	●		
	PROMOVER OS DESPORTOS LIGADOS AO MAR.	●	●	
	PROMOVER A PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO, ARQUEOLÓGICO E HISTÓRICO, INCENTIVANDO O ESTUDO DOS ASPECTOS SÓCIO-CULTURAIS DAS ACTIVIDADES RELACIONADAS COM O MAR, BEM COMO A PRESERVAÇÃO EM MUSEUS DA ESPECIALIDADE DE TESTEMUNHOS HISTÓRICOS, ARQUEOLÓGICOS E CULTURAIS RELEVANTES.	●		●
	PROMOVER A REALIZAÇÃO EM PORTUGAL DE EVENTOS INTERNACIONAIS DE GRANDE PRESTÍGIO LIGADOS AOS TEMAS MAR E OCEANO.			●
	PROMOVER ACÇÕES NO ÂMBITO DA CPLP RELACIONADOS COM O MAR QUE POTENCIEM A COOPERAÇÃO, CONTRIBUINDO PARA A AGENDA INTERNACIONAL DOS OCEANOS.	●		●

Pilares: A — Conhecimento; B — Planeamento e ordenamento espacial; C — Promoção e defesa activa dos interesses nacionais

ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
PROMOÇÃO DO ENSINO E DIVULGAÇÃO NAS ESCOLAS DE ACTIVIDADES LIGADAS AO MAR	PROMOVER A DIVULGAÇÃO NAS ESCOLAS DOS TEMAS MAR E OCEANO NAS SUAS DIFERENTES VERTENTES: HISTÓRICA; CULTURAL; SOCIAL; ECONÓMICA; CIENTÍFICA, E AMBIENTAL.	●		
	PROMOVER CURSOS PROFISSIONALIZANTES NO ENSINO SECUNDÁRIO ORIENTADOS PARA AS ACTIVIDADES LIGADAS AO MAR E OCEANO.	●		
	PROMOVER AS DIFERENTES VERTENTES DAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS NO ENSINO UNIVERSITÁRIO NAS ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA O PAÍS.	●		
	FOMENTAR O ENSINO DA VELA, NATACÃO, REMO E OUTROS DESPORTOS E ACTIVIDADES NÁUTICAS NAS ESCOLAS EM COLABORAÇÃO COM OS CLUBES E AS AUTARQUIAS.	●	●	
	FOMENTAR PROGRAMAS DE VISITAS DE ESTUDO DOS JOVENS ÀS EMPRESAS DO SECTOR MARÍTIMO COMO FORMA DE SENSIBILIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO DESTAS PROFISSÕES.	●		
	PROMOVER A FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA NAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS.	●		

ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
PROMOÇÃO DE PORTUGAL COMO UM CENTRO DE EXCELÊNCIA DE INVESTIGAÇÃO DAS CIÊNCIAS DO MAR DA EUROPA	PROMOVER A DEFINIÇÃO DAS LINHAS ESTRATÉGICAS DE INVESTIGAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DO MAR E REFORÇAR OS INVESTIMENTOS EM CIÊNCIAS DO MAR.	●		●
	ACOMPANHAR AS ENTIDADES PÚBLICAS DE INVESTIGAÇÃO NA ÁREA DO MAR, PROMOVENDO A SUA INTERVENÇÃO ARTICULADA E COORDENADA NA INVESTIGAÇÃO DO OCEANO E ZONAS COSTEIRAS, OPTIMIZANDO A PARTILHA DE MEIOS, RECURSOS E INFORMAÇÃO.	●	●	
	INCENTIVAR O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURAS E MEIOS ADEQUADOS QUE SEJAM PARTILHADOS ENTRE AS DIFERENTES INSTITUIÇÕES DE INVESTIGAÇÃO E QUE RESPONDAM ÀS LINHAS ESTRATÉGICAS DEFINIDAS.	●		
	DINAMIZAR OS LABORATÓRIOS DE ESTADO, LABORATÓRIOS ASSOCIADOS E UNIDADES E CENTROS DE INVESTIGAÇÃO NA ÁREA DO OCEANO, ATRIBUINDO FUNDOS DE LONGO TERMO ADEQUADOS E DEFININDO PROTOCOLOS DE FORNECIMENTO DE DADOS QUE ALIMENTEM AS LINHAS DE ACÇÃO DEFINIDAS PARA O MAR.	●		●
	PROMOVER PORTUGAL COMO CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DO MAR PROFUNDO DA EUROPA, VALORIZANDO AS CONDIÇÕES NATURAIS EXISTENTES NAS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA.	●		●
	APOSTAR NA INVESTIGAÇÃO MARINHA NAS ÁREAS DA BIOTECNOLOGIA E DA BIODIVERSIDADE.	●		
	INVENTARIAR OS RECURSOS BIOLÓGICOS, GEOLÓGICOS E MINEIROS DO SOLO E SUBSOLO MARINHO E COLUNA DE ÁGUA, CONTRIBUINDO PARA UM MELHOR CONHECIMENTO DOS GRANDES ECOSISTEMAS MARINHOS E DEFINIÇÃO DAS REGIÕES ECOLÓGICAS.	●	●	●
	ESTUDAR E SALVAGUARDAR OS TESTEMUNHOS ARQUEOLÓGICOS SUBAQUÁTICOS, PROTEGENDO-OS DA DELAPIDAÇÃO E DEGRADAÇÃO E APOIANDO A SUA INVESTIGAÇÃO.	●	●	●
	GERIR INFORMAÇÃO, INTEGRANDO BASES DE DADOS EXISTENTES, RECUPERANDO INFORMAÇÃO HISTÓRICA, PROMOVENDO O ACESSO E PARTILHA DE DADOS A NÍVEL NACIONAL E INTERNACIONAL, CONTRIBUINDO PARA A REDE GLOBAL DE INVESTIGAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DO OCEANO.	●	●	
	APOIAR A CRIAÇÃO DE MECANISMOS QUE INCENTIVEM A TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO DOS LABORATÓRIOS DE ESTADO, LABORATÓRIOS ASSOCIADOS, UNIVERSIDADES E CENTROS DE INVESTIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS E PROMOVAM O EMPREGO CIENTÍFICO NA ÁREA DO MAR.	●		

ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
PLANEAMENTO E ORDENAMENTO ESPACIAL DAS ACTIVIDADES	INVENTARIAR AS FORMAS DE UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO PELAS DIFERENTES ACTIVIDADES.	●	●	
	PROMOVER O ORDENAMENTO ESPACIAL DAS ACTIVIDADES ACTUAIS, PREVENDO AS POTENCIAIS UTILIZAÇÕES FUTURAS E CRIANDO MAPAS DE OPORTUNIDADE A NÍVEL LOCAL, REGIONAL E NACIONAL.	●	●	
	AGILIZAR E SIMPLIFICAR PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO DAS ACTIVIDADES.	●	●	
	ACOMPANHAR E CONTRIBUIR PARA A ARTICULAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS DE SEGURANÇA, ACOMPANHAMENTO, VIGILÂNCIA E CONTROLO DAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS E COSTEIRAS.	●	●	●
PROTECÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS ECOSSISTEMAS MARINHOS	PROMOVER A CONSERVAÇÃO, CONHECIMENTO E VALORIZAÇÃO DA BIODIVERSIDADE MARINHA.	●	●	●
	ESTABELECEER UMA REDE NACIONAL DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS E IMPLEMENTAR A REDE NATURA 2000 NO MEIO MARINHO.	●	●	●
	MANTER OS <i>HABITATS</i> NUM ESTADO DE CONSERVAÇÃO FAVORÁVEL E RECUPERAR OS <i>HABITATS</i> DEGRADADOS, IMPLEMENTAR MEDIDAS DE GESTÃO SUSTENTÁVEL NA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS VIVOS, ASSEGURAR A GESTÃO INTEGRADA E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MARINHOS NÃO VIVOS E MONITORIZAR O ESTADO DE SAÚDE DO AMBIENTE MARINHO.	●	●	●



ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
FOMENTAR A ECONOMIA DO MAR	PROMOVER O ESTUDO DETALHADO SOBRE A SITUAÇÃO ACTUAL E O POTENCIAL DA ECONOMIA DO MAR E DO CLUSTER DE ACTIVIDADES ASSOCIADAS, UTILIZANDO OS DADOS DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS QUE LIDAM COM OS ASSUNTOS DO MAR, ADOPTANDO METODOLOGIAS COMPATÍVEIS COM OS PADRÕES EUROPEUS.	●	●	●
	CRIAR UM OBSERVATÓRIO DA ECONOMIA DO MAR, DEFININDO O CONJUNTO DE ACTIVIDADES A ACOMPANHAR, A METODOLOGIA E FREQUÊNCIA DE MONITORIZAÇÃO E OS CRITÉRIOS DE RECOLHA DE DADOS, DISPONIBILIZANDO INFORMAÇÃO FIÁVEL, CENTRAL PARA O APOIO À DECISÃO.	●	●	●
	VALORIZAR O MAR COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR DA OFERTA TURÍSTICA, CRIANDO AS CONDIÇÕES PARA O MELHOR APROVEITAMENTO DO OCEANO E ZONAS COSTEIRAS E APOSTANDO NA QUALIDADE E DIVERSIDADE DA OFERTA DOS PRODUTOS TURÍSTICOS.	●	●	●
	APOIAR A PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE DOS PORTOS NACIONAIS, ASSENTE NA APOSTA NA INTERMODALIDADE, NA CRIAÇÃO DE CADEIAS LOGÍSTICAS E IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE MONITORIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS.		●	

ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
APOSTAR NAS NOVAS TECNOLOGIAS APLICADAS ÀS ACTIVIDADES MARÍTIMAS	CRIAR CONDIÇÕES PARA A INSTALAÇÃO, TESTES E DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS EMERGENTES COM POTENCIAL DE CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS, COMO, POR EXEMPLO, ENERGIAS RENOVÁVEIS, AQUICULTURA, ROBÓTICA SUBMARINA, INSTRUMENTOS E SENSORES PARA O ESTUDO DO OCEANO, BIOTECNOLOGIA E RECURSOS GENÉTICOS.	●	●	●
	APOIAR A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO DE TRÁFEGO MARÍTIMO COSTEIRO (VTS) E DO SISTEMA INTEGRADO DE VIGILÂNCIA COSTEIRA (SIVIC).		●	●
ACÇÕES ESTRATÉGICAS	MEDIDAS	PILARES		
		A	B	C
DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA, VIGILÂNCIA E PROTECÇÃO DOS ESPAÇOS MARÍTIMOS SOB SOBERANIA OU JURISDIÇÃO NACIONAL	CLARIFICAR, ONDE NECESSÁRIO, AS COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS ÀS ENTIDADES QUE SE RELACIONAM COM OS ASSUNTOS DO MAR, GARANTINDO A EFICÁCIA DO SISTEMA DA AUTORIDADE MARÍTIMA NESTE DOMÍNIO.		●	●
	INCENTIVAR A COORDENAÇÃO DOS MEIOS EXISTENTES NAS DIFERENTES ENTIDADES COM COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS PELO SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA, OPTIMIZANDO A SUA UTILIZAÇÃO E EFICÁCIA.	●	●	●
	IDENTIFICAR AS PRINCIPAIS ÁREAS DE RISCOS, PROMOVER O INVESTIMENTO NA ADEQUAÇÃO DE MEIOS NECESSÁRIOS PARA A SUA MINIMIZAÇÃO E COMBATE EFICAZ E IMPLEMENTAR UM SISTEMA DE OBSERVAÇÃO E ALERTA DE CATÁSTROFES NATURAIS.		●	●
	PROMOVER A SALVAGUARDA DO INTERESSE NACIONAL EM MATÉRIAS DE DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA E VIGILÂNCIA NO CONTEXTO INTERNACIONAL.		●	●
	CONCLUIR O PROJECTO DE EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL.	●	●	●

Ilustração 16 - Acções Estratégicas (ENM 2006-2016)

Fonte: Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016

## 6. Hypercluster da economia do mar em Portugal

### Hypercluster da Economia do Mar em Portugal.

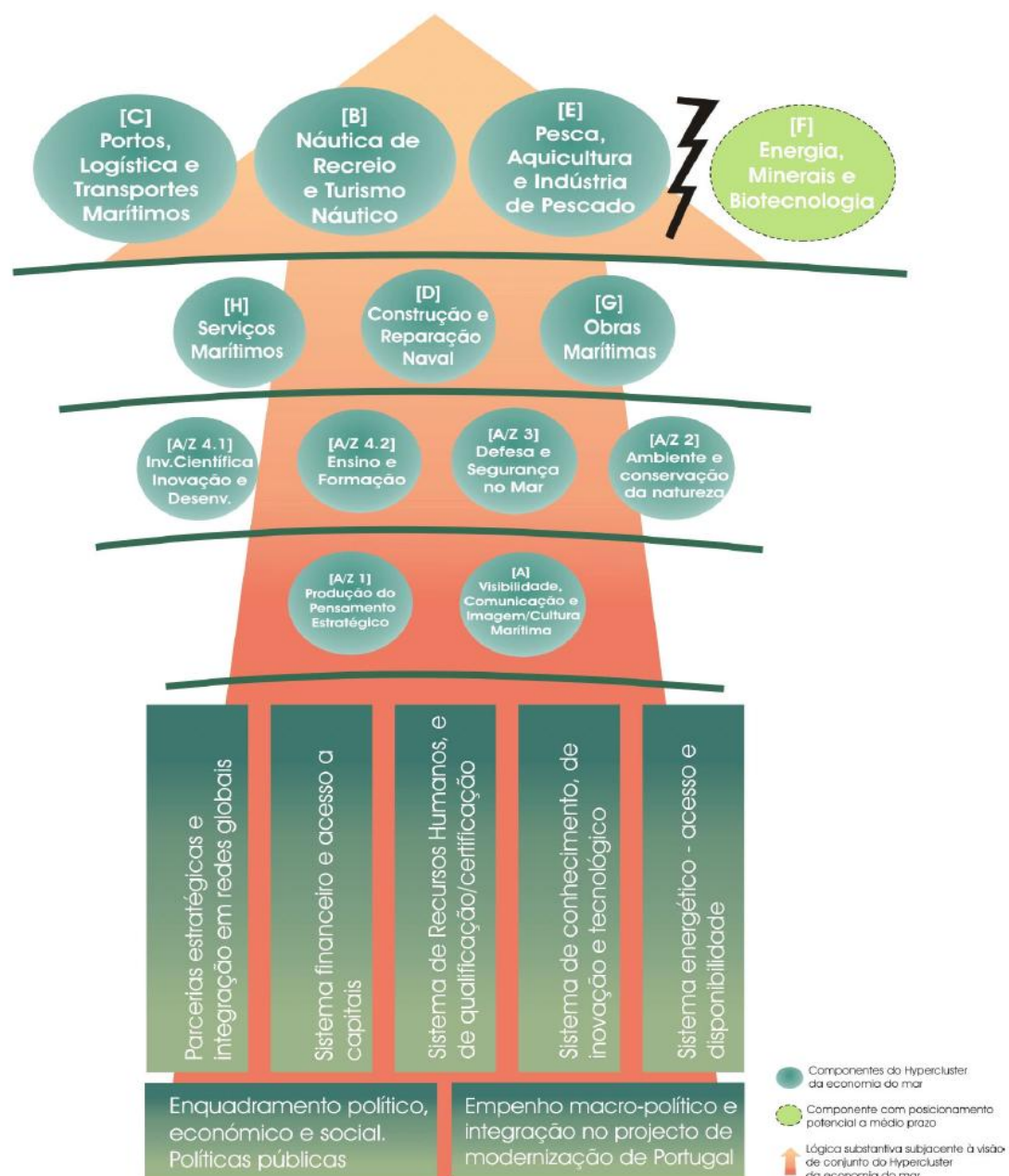


Ilustração 17 - Hypercluster da economia do mar em Portugal

Fonte: AFEM – Associação Fórum Empresarial da Economia do Mar.